UNIVERSITÉ DE RENNES - FACULTÉ DE DROIT

Les Pupilles de la Nation

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES JURIDIQUES)

présentée et soutenue le Vendredi 11 novembre 1921, à 14 heures

par CHARLES LE GAL

Membres du Jury { MM. Ch. BLONDEL, professeur . . *Président.*
THÉLOHAN, professeur.
LE NOAN, chargé de cours.

AGEN
IMPRIMERIE MODERNE (Association Ouvrière)
43, Rue Voltaire, 43

1921

Les Pupilles de la Nation

UNIVERSITÉ DE RENNES - FACULTÉ DE DROIT

Les Pupilles de la Nation

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES JURIDIQUES)

présentée et soutenue le Vendredi 11 novembre 1921, à 14 heures

par CHARLES LE GAL

Membres du Jury

MM. Ch. BLONDEL, professeur . . *Président.*
THÉLOHAN, professeur.
LE NOAN, chargé de cours.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

AGEN
IMPRIMERIE MODERNE (Association Ouvrière)
43, Rue Voltaire, 43

1921

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

BIBLIOGRAPHIE

Lois. — Loi du 27 juillet 1917.

Projet rectificatif de la loi sur les Pupilles, déposé le 3 août 1917.

Loi du 20 mars 1917 donnant droit aux femmes d'être tutrices et de faire partie d'un Conseil de famille.

Loi du 25 juin 1919 ayant pour but de régulariser la situation des disparus.

Décrets. — Règlement d'administration publique du 15 novembre 1917.

Décret du 5 avril 1918 (franchise postale).

Décret du 3 juillet 1918 fixant les conditions d'aptitude à recevoir les Pupilles de la Nation.

Décret du 19 août 1918 fixant les conditions suivant lesquelles des subventions peuvent être accordées aux Pupilles de la Nation.

Décret du 28 avril 1918 sur la rémunération des greffiers.

Décret du 26 mars 1919 sur l'attribution de bourses d'études aux Pupilles de la Nation.

Décret du 10 juillet 1920 accordant le bénéfice de la loi aux enfants dont le soutien, incorporé dans les armées en opération hors de France, est mort des suites d'un fait se rapportant à la guerre, après la date de cessation des hostilités et jusqu'à la ratification des traités de paix.

Circulaires. — Circulaire ministérielle du 7 janvier 1918.

Circulaire ministérielle du 26 avril 1918 suppri-

mant l'autorisation préalable du Conseil de famille dans certains cas.

Circulaire du Président de l'Office départemental du Lot-et-Garonne du 24 janvier 1920.

Circulaire du Président de l'Office départemental du Lot-et-Garonne du 27 avril 1920.

Circulaire du Président de l'Office départemental du Lot-et-Garonne du 31 août 1920.

Rapports. — Rapport de M. Bérard à la Chambre des députés le 29 décembre 1916.

Rapport de M. Chevalier-Maresq, juge de paix du 3e arrondissement de Paris, à la conférence des juges de paix (*Journal des Juges de paix*, 10-25 juin 1918).

Discours. — Discours de M. Lafferre au Trocadéro, le 14 juillet 1918). (*Officiel* du 15 juillet 1918).

Discours de M. Hébrard de Villeneuve, le 14 juillet 1920. (*Journal des Débats* du 15 juillet 1920).

Bulletins. — Bulletins nos 1, 2, 3, 4, 5 et 6 de l'Office national des Pupilles de la Nation.

Ouvrages. — De l'établissement des Conseils de tutelle en France, par M. Saleilles.

Loi du 27 juillet et décrets règlementaires, par M. Jules Challamel.

Jurisprudence générale (De l'Adoption publique).

Colin et Capitant (Traité de droit civil).

Arrêt de la Cour de Cassation du 5 juillet 1920 sur l'irrecevabilité du pourvoi en Cassation avec notes de MM. Hugueney, Sirey 1920, I. 337 ; Ambroise Colin, Dalloz 1920, I. 91.

INTRODUCTION

Il fut admirable, l'élan de patriotisme qui, au cours de cette funeste guerre groupant sous un même drapeau, sans distinction de fortune et de classe, d'origine et de convictions, la portion la plus jeune de notre France, conduisit nos armées à la frontière pour défendre le sol menacé et les soutint dans une lutte acharnée contre un brutal agresseur.

Non moins admirables furent les œuvres de secours et d'assistance qui naquirent et se développèrent à l'intérieur en faveur de nos combattants, des malades ou blessés qui revenaient des armées, de ceux enfin qui avaient versé leur sang pour la Patrie. Mais avec ces misères physiques, se révélaient aussi des misères morales qui, comme les premières, étaient une conséquence de la guerre. Que d'enfants dont le père venait de tomber sur le champ de bataille, dont la mère mourait d'une mort occasionnée ou hâtée par les effets de la grande épreuve, restaient

orphelins, privés du soutien, de l'affection nécessaires à leur jeune âge, à la période où ils en avaient le plus besoin.

Des âmes compatissantes s'émurent ; on vit surgir nombre d'initiatives privées, d'œuvres laïques ou confessionnelles rivalisant de zèle, s'unissant pour la réalisation d'un même but : sauvegarder les intérêts de l'enfant, veiller à son développement physique, pourvoir à son éducation, préparer son avenir.

Mais le nombre allait croissant de ceux qui restaient seuls au seuil de la vie : l'initiative privée, malgré sa générosité, malgré ses sacrifices, bien que se dépensant sans mesure, se voyait débordée, les œuvres charitables ne suffisaient plus.

La Nation s'en rendit compte ; elle seule pouvait donner à ces institutions l'ampleur à laquelle la charité des particuliers ne pouvait atteindre ; celle-ci lui avait été d'ailleurs du plus stimulant exemple.

D'autre part n'avait-elle pas elle-même des devoirs évidents vis-à-vis de ces enfants auxquels la mort venait d'enlever celui qui devait les élever, les protéger, les guider dans la vie. Elle le reconnut et entreprit de réparer, dans la mesure du possible, le plus grand dommage moral issu du fait de la guerre. Ainsi donc, dès que l'on put se rendre compte des nécessités auxquelles il s'agissait de pourvoir et que la guerre mul-

tiplierait par sa durée, le Parlement se préoccupa de déterminer les obligations qui allaient incomber à l'Etat.

Mais le Corps législatif français, qui siégea pendant la grande guerre, n'innova pas en la matière. Déjà, par un décret en date du 25 janvier 1793, la Convention adoptait la fille du régicide Lepelletier de Saint-Fargeau (Jurisprudence générale. V. adoption n° 18). L'acte constitutionnel du 24 juin 1793, art. 4, admettait à l'exercice des droits de citoyens français tout étranger qui avait adopté un enfant. Peu après, la Convention consacrait aussi : 1° l'adoption du jeune Latour le 15 vend. an 2 ; 2° du citoyen Jouy, le 16 vend. an 2 ; 3° des 6 enfants de Richer le 23 niv. an 2. C'était bien aussi une adoption virtuelle qu'avait prononcée le décret du 15 brumaire an 2 (5 novembre 1793) en faveur des enfants en bas âge des individus frappés de jugements comportant la confiscation de leurs biens. Plus tard Napoléon agissait de même à l'égard des enfants des officiers et des soldats tués à Austerlitz. En 1830, l'Etat français adoptait les enfants des victimes des journées de Juillet ; en 1850, les victimes des journées de Juin ; enfin, en 1871, la famille du général Thomas fut aussi adoptée par la Nation.

De 1871 à nos jours, la législation française d'assistance aux orphelins de guerre s'éteignit peu à peu en même temps que les manifestations

extérieures des discordes européennes. Il a fallu que la nouvelle guerre, se déchaînant, détermine sa renaissance, et c'est à M. Georges Berry, député de Paris, que revient le mérite d'en avoir ressenti le premier l'impérieuse nécessité. Au début de 1915, il déposait à la Chambre une proposition de loi sur les orphelins de la guerre. Bientôt après, tous les députés de la Seine, sous la signature de M. Henri Galli, présentaient une nouvelle proposition de loi relative à l'éducation et à l'instruction des orphelins de la guerre « assurées aux frais de la Nation » et dans laquelle l'on rencontre pour la première fois l'expression « pupilles de la Nation », qui devait donner son nom à la loi que nous nous proposons de commenter.

Au mois de mai de la même année, un groupe de sénateurs socialistes, parmi lesquels MM. Constans, Batoulle et Marjeras, déposaient sur le même objet une troisième proposition dans laquelle l'adoption par la Nation était demandée comme le mode juridique initial de l'intervention de l'Etat.

Ces diverses propositions, auxquelles revient le mérite d'avoir compris les conditions générales de l'œuvre à entreprendre, étaient cependant loin d'être complètes, aussi MM. Bourgeois, Combes, Clemenceau, Bérenger et quarante autres sénateurs s'occupèrent-ils à leur tour du sort des orphelins de la guerre et proposèrent-ils une

loi dont le texte fut renvoyé à l'examen d'une commission instituée à cet effet.

En même temps, le Ministre de l'Instruction publique préparait, en collaboration avec un certain nombre de fonctionnaires de mérite et de savants juristes, un projet de loi tendant à instituer des « Pupilles de la Nation ». Il présentait ce projet devant le Parlement au nom du Gouvernement ; le Parlement le soumit à la commission qui examinait le projet Bourgeois.

Ces deux textes sur le même objet différaient en ce sens que la proposition Bourgeois, sans aller jusqu'à repousser complètement l'autorité de la famille, procède plutôt d'une conception étatiste accordant dans le service destiné à protéger les orphelins, le rôle principal à la Nation. Le projet ministériel, au contraire, sauvegardait tous les droits de la famille, des œuvres, des associations privées, ne laissant intervenir l'Etat qu'au cas où la famille ne serait pas représentée.

La commission d'examen des deux textes, tout en établissant un accord transactionnel, un compromis entre les différentes idées des deux projets, semble cependant s'être plus particulièrement inspirée dans le texte arrêté, des principes de base de la proposition Bourgeois.

Lorsque les travaux de la commission furent présentés au Sénat, ils furent l'objet de violentes manifestations, notamment de la part de

MM. Jenouvrier, de Las Cazes et de Lamarzelle, qui protestèrent contre l'institution d'un tuteur social qui pourrait être adjoint pour la surveillance du pupille au tuteur de la famille et de la loi, celui-ci fut-il le survivant des père et mère. Ils virent là une injure faite à la famille en méconnaissant ses devoirs et ses fonctions. L'on crut même que la loi ne serait pas votée ; mais tout changea de face lorsque M. Viviani prononça l'émouvant discours dans lequel il faisait connaître l'inspiration et la portée de la nouvelle loi.

Les lignes capitales de la loi tracées, il s'agissait d'en arrêter les termes dans des textes et maintenir jusqu'au bout, à travers toutes les difficultés et les commentaires, la volonté d'entente qui s'était manifestée. Le rapporteur de la commission, M. Perchot, et le vice-président, M. Flandin, s'y employèrent avec une activité conciliatrice digne de louanges.

Il ne fut plus parlé de tuteur social mais de conseiller de tutelle facultatif, dans le cas de l'existence de la mère, d'un ascendant ou d'un tuteur testamentaire, mais toujours agréé par ceux-ci s'ils en sollicitaient l'assistance.

Le projet, après ces modifications, réalisait une conciliation bien entendue du droit social et de nos traditions juridiques touchant l'organisation de la famille.

C'est là le caractère dominant de la loi, par

quoi s'explique le vote unanime du Sénat après une discussion approfondie, le 23 juin 1916 (254 votants). C'est cette condition qui a facilité également le vote unanime de la Chambre. Certaines critiques furent faites au cours des débats, quelques abstentions marquèrent le vote, mais aucune voix ne s'éleva contre, et près de 500 voix donnèrent leur approbation.

Ainsi, animés d'un même sentiment d'amour pour les orphelins de la guerre, tous nos représentants, par leur vote de la loi du 27 juillet 1917, affirmaient que la France avait une dette de reconnaissance envers ceux qui étaient morts pour elle et conférait à leurs enfants le titre de Pupilles de la Nation.

Cette loi, publiée au *Journal Officiel* du 29 juillet de la même année, était suivie, trois mois après, d'un règlement d'administration publique afin de déterminer les conditions d'application de la nouvelle loi. Ce règlement fut publié au *Journal Officiel* du 22 décembre 1917.

On relève parfois, dans la loi sur les Pupilles de la Nation, des défectuosités de rédaction, comme par exemple dans l'expression « faits de guerre » employée, ainsi que l'a fait remarquer M. Bérard, pour faits de la guerre... et même certaines erreurs juridiques. C'est ainsi que la loi sur l'adoption nationale dispose que « seules « certaines parentes du mineur pourront, sous « certaines conditions, faire partie du conseil

« de famille ou être investies de la tutelle », ce qui n'est nullement une restriction voulue par le législateur, lequel, par la loi du 20 mars 1917, avait déjà décidé que les femmes pourraient entrer dans les conseils de famille et être nommées tutrices sans aucune restriction, sauf qu'un mari et sa femme ne devraient pas faire partie ensemble du même conseil et que, comme la mère tutrice, la femme investie d'une tutelle testamentaire ou dative serait tenue, si elle se remariait, de se faire confirmer dans ses fonctions par le conseil de famille.

M. Bérard, dans son rapport à la Chambre, signalait également qu'une difficulté pourrait parfois s'élever par suite du rapprochement de l'art. 8 et des paragraphes 2 et 3 de l'art. 6. Aux termes de l'art. 8, un mois après le prononcé du jugement ou dans le mois qui suit l'arrêt de la Cour, le Procureur de la République requiert mention de l'adoption en marge de l'acte de naissance du pupille. Il pourrait arriver, étant donné la rédaction de ces textes, que la mention de l'adoption fut inscrite sur les registres de l'état civil avant l'expiration du délai d'appel prévu. En sorte que si la Cour se prononçait dans un autre sens que le Tribunal, il y aurait lieu de radier, sur l'acte de naissance de l'enfant, la mention d'adoption nationale..

Mais il est à remarquer que ni ces défectuosités de rédaction, ni ces erreurs juridiques, n'en-

tachent aucune des parties capitales de la loi. D'ailleurs le Gouvernement avait pris, dès le 3 août 1917, l'engagement de déposer un projet rectificatif. Ce projet vient d'être voté par le Sénat le 30 juin dernier.

CHAPITRE PREMIER

Des enfants bénéficiaires de la loi

« La France, dit l'art. 1er de la loi du 27 juillet « 1917, adopte les orphelins dont le père, la mère « ou le soutien de famille a péri au cours de la « guerre de 1914, victime militaire ou civile de « l'ennemi (1). »

Il résulte de ce texte que les orphelins de père ne sont pas les seuls qui puissent bénéficier des dispositions de la loi. Sont également adoptés ceux dont la mère aura péri victime de l'ennemi, ce qui s'explique fort bien puisque le but du législateur était avant tout de réparer, dans la mesure du possible, le dommage matériel et moral causé par la guerre.

La question s'est posée de savoir si le fils d'un mobilisé victime d'un accident de mine a droit au titre de Pupille de la Nation.

---

(1) Texte du projet rectificatif : « ..... dont le père ou le soutien de famille a été tué à l'ennemi ou dont le père, la mère ou le soutien de famille est mort de blessures ou de maladies contractées ou aggravées par un fait de la guerre. »

La Cour d'Appel de Grenoble, confirmant dans un arrêt du 15 juillet 1919 la décision prise le 27 février précédent par le Tribunal Civil de la même ville, a répondu affirmativement, mais à condition qu'il ne s'agisse pas d'un mineur de profession mobilisé dans une usine.

Le Parlement a été plus loin encore et a décidé que le droit d'adoption par la Nation s'étendrait aussi aux mineurs dont le « soutien » aurait péri victime de la guerre. Par « soutien » on entend toute personne qui aura veillé sur l'enfant, se sera occupé de sa vie, de son éducation, de son développement. En effet, même dans ce cas, l'enfant aura subi un grave préjudice ; il n'est donc que justice qu'il ait droit aux mêmes égards que les orphelins de guerre.

Il n'est même pas nécessaire que ce père ou ce soutien ait été mobilisé. C'est ainsi qu'un enfant dont la mère aura été tuée par un obus alors qu'elle vaquait aux soins du ménage ou dont le père aura péri victime d'une bombe d'avion pendant qu'il travaillait aux champs, bénéficiera lui aussi des avantages accordés à ceux dont le père est resté sur le champ de bataille.

Peuvent également bénéficier de la loi les enfants des protégés et sujets français, ainsi que ceux dont le père ou le soutien a contracté un engagement pour la durée de la guerre dans les armées fançaises, ce qui est d'ailleurs équitable, la France ayant la même dette de reconnaissance

à acquitter envers tous ceux qui ont sacrifié leur vie pour elle, qu'ils soient Français ou étrangers.

Le Parlement, soucieux d'acquitter jusqu'au bout la dette de la France, a étendu encore davantage la protection de la loi. Peuvent aussi être adoptés les enfants dont le père, la mère ou le soutien a subi du fait de la guerre une diminution de capacité de travail. Le père de famille qui revient de la guerre avec un bras amputé ou un œil enlevé peut devenir, de ce fait, incapable de fournir un travail suffisant pour élever ses enfants. Ceux-ci ont donc subi un préjudice auquel il faut remédier. Le foyer n'est pas détruit, mais il est diminué; l'enfant pouvant souffrir de ce fait, il importe que la Nation, qui cherche à soulager dans la mesure du possible les misères matérielles et morales dues à la guerre, porte remède à cet état de chose et vienne en aide aux fils de ceux qui n'ont pas hésité à ruiner leur santé pour elle.

Au début de l'application de la loi, certains Tribunaux tels que celui de Marmande (Lot-et-Garonne) croyaient de leur devoir de refuser les demandes d'adoption concernant les enfants de « disparus ». L'incertitude pesant sur le sort de ces hommes dont quelques-uns ont reparu après de longs mois, dont quelques autres ont peut-être déserté, semblait exercer dans l'esprit des juges une influence prépondérante ; maintenant leurs hésitations ont disparu et les tribunaux

semblent avoir fixé dans un sens favorable leurs décisions en ce qui concerne les enfants de disparus. La question se résout par l'affirmative sans difficulté lorsque la présomption de décès résulte assez évidemment des actes ou avis de disparition émanant de l'autorité militaire et lorsque cette présomption n'est détruite par aucune circonstance.

Cette question est d'ailleurs résolue depuis la loi du 25 juin 1919, qui a pour but de régulariser l'état civil des disparus et de remplacer l'avis de disparition par un jugement déclaratif de décès lorsque deux années se sont écoulées depuis la disparition. Aucun jugement déclaratif ne pouvait cependant intervenir avant la fin de 1920.

Les enfants de tous les soldats disparus sont donc aujourd'hui dans les conditions requises pour bénéficier de la loi.

Même avant la loi du 25 juin 1919, la Chancellerie avait décidé d'admettre comme pupilles de la Nation les enfants de disparus, car, si un tribunal adopte comme pupille un enfant de disparu, c'est qu'il envisage non une absence, mais le décès du père, quitte à lui de revenir sur sa décision si le père réapparaissait.

Question plus délicate encore : les enfants naturels doivent-ils bénéficier des avantages de la loi ? ont-ils droit à l'adoption, bien que la loi ne dise rien à ce sujet ?

Pour les enfants naturels simples, tout le

monde est d'accord pour leur accorder le titre de « Pupilles de la Nation ». Leur père, qui avait pour mission de les élever, éduquer, entretenir, n'a pas hésité à donner son sang pour la France; il est donc juste que leurs enfants, qui ne sont en rien responsables des fautes de leurs parents, ne restent pas sans appui.

Une hésitation se produit au contraire lorsque l'on envisage le cas des enfants adultérins et incestueux. Mais doit-on se dire, le père ou la mère n'ont-ils pas suffisamment racheté leur faute en donnant leur vie et, par contre, le Pays a contracté envers eux et leurs enfants une dette sacrée.

D'ailleurs, on entend par « soutien », nous l'avons vu précédemment, toute personne qui a veillé à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ; ce titre, à lui seul, suffit pour rendre légitime le droit à l'adoption des enfants adultérins et incestueux.

Rien ne s'oppose non plus à ce qu'un enfant résidant à l'étranger soit déclaré « Pupille de la Nation », la question de résidence ne pouvant en aucune façon influer sur ses droits. Là aussi la contestation n'est pas possible.

D'ailleurs, le paragraphe 3 de l'article 115 du règlement d'administration publique du 15 novembre 1917 est venu combler une lacune de la loi du 27 juillet 1917 à cet égard. Il prévoit pour les enfants dont il s'agit qu'il soit statué spéciale-

ment concernant les dispositions qui pourraient leur être appliquées.

Par décret du 10 juillet 1920, le bénéfice de la loi est enfin accordé aux « enfants dont le père, « la mère ou le soutien, incorporé dans les ar- « mées en opération hors de France ou attaché « à ces armées, est mort des suites d'un fait se « rapportant à la guerre, après la dite cessation « des hostilités et jusqu'à la ratification des trai- « tés de paix qui seront conclus avec chacune des « puissances ennemies intéressées dans les dites « opérations ».

Bien que la loi ne le dise pas d'une façon expresse, il est bien entendu, comme le fait remarquer M. le Garde des Sceaux dans sa circulaire du 7 janvier 1918, que la loi a un effet rétroactif. Il serait injuste de se baser sur une question de date pour établir une distinction entre les enfants de ceux qui se sont également sacrifiés et avec un égal dévouement pour le salut de la France.

Parmi les enfants appelés au bénéfice de la loi, il ne faut pas comprendre seulement ceux qui auront besoin d'un appui matériel. Si la loi est une loi d'assistance, elle est avant tout, nous le verrons plus loin, une loi de réparation morale et d'éducation.

Le titre de « Pupille de la Nation » est donc accordé à tous ceux qui, riches ou pauvres, ont été frappés dans leurs chères affections, dont les

pères ont combattu ensemble, ont supporté ensemble fatigues et privations. Ils se sont sacrifiés pour la même cause : la loi ne peut donc faire entre leurs enfants aucune distinction.

Il serait impossible de faire ici une liste complète des enfants appelés à bénéficier de la loi du 27 juillet, mais comme cette loi est, d'après le but même que s'est proposé le Parlement, une loi de solidarité et d'intérêt national qui doit être appliquée dans son sens le plus large, de façon à ne laisser de côté aucun enfant victime de la guerre, les tribunaux ont, à maintes reprises, reçu des instructions pour ne pas en diminuer la portée par des distinctions que le texte n'établit pas de façon expresse.

CHAPITRE II

Comment sera reconnu le droit de l'enfant

Cette constatation soulèvera certainement bien des difficultés. Le père, la mère ou le soutien est-il réellement mort victime de la guerre. Son incapacité de travail est-elle suffisante, étant donné l'examen de sa situation, de ses moyens, pour qu'il soit jugé incapable de gagner sa vie et celle de ses enfants. Etait-il bien le véritable soutien de ces enfants ? On devra se poser toutes ces questions dans l'application de la loi et dans de nombreux cas l'enfant aura à faire reconnaître son droit.

Devant quelle autorité et dans quelles conditions se produiront les réclamations présentées au nom et dans l'intérêt de l'enfant.

Section I. — Devant quelle autorité

Puisqu'il s'agit d'adoption et que les questions de ce genre sont du ressort des tribunaux, c'est aux tribunaux que l'on devra s'adresser. C'est le

tribunal d'arrondissement qui sera compétent pour prononcer l'adoption par la Nation des enfants pour qui elle sera demandée.

Aux termes du règlement d'administration du 22 novembre 1917, c'est le tribunal civil de l'arrondissement dans lequel le requérant est domicilié, qui devra prononcer ou rejeter l'adoption (art. 109 du règlement). Dans la pratique, l'application de l'art. 109 pourra donner lieu à quelques difficultés. C'est ainsi qu'on signale le cas d'un enfant qui, reconnu Pupille de la Nation par le tribunal de....., le fut ensuite par le tribunal de..... Cela vient de ce que le tuteur, ayant fait une première demande et ayant ensuite changé de domicile, avait fait une deuxième demande dans le lieu de son nouveau domicile avant d'avoir reçu une réponse à sa première demande. Le fait est sans importance puisque les deux tribunaux ont statué dans le même sens ; il n'en eut pas été de même si la demande agréée par un tribunal avait été rejetée par l'autre. Cet inconvénient résulte de la compétence territoriale fixée d'après le domicile légal du représentant, ce domicile pouvant être différent de sa résidence actuelle et surtout du lieu d'ouverture de la tutelle.

En ce qui concerne les enfants résidant à l'étranger, il est indispensable qu'une élection de domicile soit faite pour que les tribunaux puissent statuer légalement sur les demandes

d'adoption présentées en faveur de ces enfants; mais quel sera ce domicile ?

Deux solutions principales ont été proposées à ce sujet.

D'après une première opinion, on devrait distinguer deux catégories parmi les orphelins de la guerre ou enfants de mutilés :

1° Ceux dont le parent décédé a eu postérieurement à sa majoration un domicile en France. Pour eux, il serait logique et opportun de s'en rapporter à la compétence du tribunal du dernier domicile en France de celui dont le décès ou la mutilation donne droit à l'adoption.

Cette façon de procéder, qui ne violerait aucun principe de droit, ne présenterait que des avantages. Dans les arrondissements, où dans bien des cas les parents de l'orphelin seraient connus, auraient même conservé des intérêts ou des attaches de famille, les renseignements seraient recueillis d'une façon exacte, les prescriptions de l'art. 406 du Code civil en matière de réunion du Conseil de famille seraient plus facilement applicables, les attributions des Offices départementaux mieux exercées.

2° Ceux dont le parent décédé n'a pas habité la France depuis sa majorité. Pour ceux-là, il semblerait nécessaire de rendre compétent le tribunal de la Seine en demandant que les représentants légaux de l'enfant fassent élection de

domicile au Ministère des Affaires étrangères ou plus simplement au siège social du Comité de protection et d'éducation des Orphelins de guerre et fils de Français résidant à l'étranger.

Deuxième solution proposée. — Il serait logique que les orphelins de guerre fissent élection de domicile : 1° lorsqu'ils sont nés en France, à la mairie du lieu de leur naissance, étant données les attaches de famille ou les intérêts qui subsistent presque toujours au lieu d'origine ; 2° lorsqu'ils ne sont pas nés en France, au Ministère des Affaires étrangères ou même afin de faciliter une élection de domicile pratique, à l'Ambassade de France, dans le pays même où ils résident en vertu du principe de l'exterritorialité qui ne présenterait, en l'espèce, aucun inconvénient.

Dans ce cas, les ambassadeurs représentant le Ministère des Affaires étrangères, le Tribunal civil de Paris serait compétent pour statuer sur les requêtes en faveur d'orphelins nés hors de France de parents français.

Section II. — Dans quelles formes et dans quelles conditions se produiront les demandes ou réclamations présentées au nom et dans l'intérêt de l'enfant.

La demande par laquelle le représentant légal de l'enfant réclame pour lui l'adoption doit être,

aux termes de l'art. 6 de la loi, présentée sous forme de requête à la Chambre du Conseil du Tribunal de 1re instance par ce représentant légal avec autorisation par une délibération du Conseil de famille (1). Cette demande est dispensée d'enregistrement et de timbre.

L'art. 20 de la loi édicte que si dans les quinze jours de l'ouverture de la tutelle la réunion du Conseil de famille n'a pas été requise par le parent compétent, le juge de paix du lieu de l'ouverture de la tutelle est tenu de convoquer d'office le Conseil de famille

Il semble donc que dès que la tutelle est ouverte, le juge de paix doit réunir le Conseil de famille, soit sur réquisition, soit d'office, afin de donner au tuteur l'autorisation de présenter la demande d'adoption.

Malgré les termes généraux de l'art. 6 de la loi, on peut se demander s'il est absolument nécessaire d'avoir l'autorisation du Conseil de famille pour permettre au père, à la mère ou à un ascendant de l'enfant de demander son adoption comme Pupille de la Nation ? Cette question paraît devoir être résolue par la négative. Il résulte, en effet, des travaux préparatoires de

(1) Texte du projet rectificatif : « ..... Le représentant légal de l'enfant autre que le père ou la mère, devra être autorisé par le Conseil de famille à présenter cette demande. »

la loi et du rapport de M. Bérard à la Chambre des députés que, dans l'art. 6, le législateur a visé uniquement la demande d'adoption pour orphelins et qu'on n'a pas entendu prescrire la réunion du Conseil de famille lorsque le père est encore vivant, ni restreindre les droits de la puissance paternelle appartenant à la mère ou aux ascendants. Dans ces conditions, et sous réserve d'appréciation des tribunaux, la question doit être résolue conformément aux règles ci-dessus. Au surplus, dans le projet de loi complémentaire de la loi du 27 juillet 1917 et qui est devant le Parlement, une disposition prévoit expressément que l'avis du Conseil de famille n'est pas nécessaire lorsque l'adoption est requise par le père, la mère ou un ascendant.

De plus, dans certains ressorts, notamment dans le département de la Seine, on dispense de cette formalité et des frais qu'elle entraîne, les demandes formulées par les tuteurs testamentaires et même datifs afin de ne pas déranger un Conseil de famille pour donner une simple autorisation qu'il ne saurait refuser. On réunit donc le Conseil de famille lorsqu'il s'agit d'un mineur susceptible d'être adopté, mais qui est sans tuteur, ce dernier étant nécessaire pour la notification du jugement d'adoption et pour faire courir les délais d'appel ; dans ce cas, le Conseil de famille désignera un tuteur et lui donnera en même temps l'autorisation néces-

saire. On doit également convoquer le Conseil de famille dans les cas douteux : par exemple, s'il s'agit d'un enfant dont le père a été mobilisé à l'intérieur ou dans les usines de guerre et pour lequel la maladie ayant entraîné la mort aurait pu aussi bien être contractée dans la vie civile. Comme, dans ce cas, il est permis de douter s'ils ont droit au titre de Pupilles de la Nation, ils devront joindre à leur demande une expédition du Conseil de famille autorisant le tuteur à la présenter. Donc, pour les enfants de soldats morts pour la France et pour tous ceux qui ont été, sans aucun doute, victimes d'un fait de guerre, c'est-à-dire pour la plus grande partie, il ne sera pas nécessaire de réunir le Conseil de famille pour autoriser la demande d'adoption ; néanmoins, chaque fois que le Conseil de famille d'un mineur susceptible d'être adopté se trouve réuni devant le juge de paix pour une cause quelconque, si la demande n'a pas encore été faite par le tuteur, il y aura lieu d'inviter l'assemblée à donner son autorisation.

C'est donc au représentant légal de l'enfant qu'incombe le devoir de demander son adoption. Cependant, dans certains cas, afin d'éviter que par l'insouciance de son tuteur l'enfant se trouve exclu de cette adoption, le Procureur de la République peut, s'il le juge utile, agir d'office et présenter lui-même la requête, mais il devra alors en aviser le représentant légal par une let-

tre recommandée et sans frais (art. 111 et 112 du règlement). Cette obligation du Procureur de la République de prendre en certains cas l'initiative de présenter lui-même les demandes d'adoption, présente quelques inconvénients.

En effet, si, d'autorité, il fait déclarer « Pupilles de la Nation » des enfants de familles récalcitrantes, il risque de fortifier l'absurde légende qui circule dans certains milieux et le public ne manquera pas de faire constater que les pouvoirs publics ont agi malgré la volonté de la famille et ont, par conséquent, porté atteinte au statut des libertés familiales.

La demande, accompagnée de toutes pièces justificatives ou certificats que le requérant juge utile de produire, doit contenir aussi les renseignements indiqués à l'art. 110 du règlement d'administration publique, savoir : Nom, prénoms, date et lieu de la naissance, domicile de l'enfant et du requérant, qualité en vertu de laquelle ce dernier présente la requête. Elle doit mentionner également le fait de la guerre dont a été victime le père, la mère ou le soutien de l'enfant, ainsi que les circonstances dans lesquelles ledit père, mère ou soutien a péri ou a été atteint soit de blessures, soit de maladies ou d'aggravation de maladies.

Cette demande et les pièces qui l'accompagnent sont déposées entre les mains du Procureur de la République. Ce dernier transmet la

demande au tribunal en y joignant ses réquisitions. Bien que le Procureur de la République ait dû, avant de déposer le dossier, faire une enquête complète sur les titres du candidat (art. 109, 110 et 111 du règlement), le tribunal peut, s'il le juge utile, procéder à une instruction complémentaire dans la forme qu'il entendra, mais qui devra être naturellement aussi simple que possible. Le tribunal doit aussi entendre le représentant légal du mineur, qui sera convoqué dans ce but. L'enquête décidée peut porter notamment sur le point de savoir si la personne représentée comme soutien de l'enfant remplissait ou remplit les fonctions fixées à l'art. 2 de la loi. Si le dommage allégué par la victime a bien pour origine un fait de guerre ou si son aggravation a été causée de ce fait et s'il en résulte une diminution totale ou partielle importante de la capacité de travail. Les juges, au cours de ces recherches, doivent prendre tous les renseignements qu'il est d'usage de réunir en matière d'accidents de travail. Ils peuvent, si c'est nécessaire, faire procéder à une expertise médicale afin de déterminer le caractère permanent ou le degré d'invalidité de la victime. Le médecin expert désigné procède à ces constatations et fait son rapport sur papier libre.

Après avoir entendu le Procureur de la République, le tribunal, en Chambre du Conseil, rend son jugement, dans lequel il déclare que le mi-

neur est ou n'est pas adopté. Cette décision non motivée est notifiée au représentant légal par le greffier du tribunal au moyen d'une simple lettre recommandée. La décision affirmative donne droit au titre de « Pupille de la Nation », mais ne préjuge rien quant aux services pécuniaires qui sont attribués ultérieurement par les organes administratifs.

A la différence de l'adoption du Code civil, le jugement du tribunal, en cette matière, n'est pas soumis à la Cour d'appel. C'est seulement dans le cas où des contestations se sont élevées entre le Ministère public et le représentant légal de l'enfant que l'une ou l'autre des parties peut demander qu'il en soit référé à la juridiction supérieure. L'appel est formé par lettre recommandée, sans frais, adressée au greffier de la Cour. L'affaire est alors instruite et jugée par la Cour comme elle l'avait été par le tribunal ; les magistrats du second degré peuvent eux aussi, s'ils le jugent nécessaire, procéder aux enquêtes et auditions ; l'arrêt est rendu dans la même forme que celui du tribunal.

Reste maintenant à savoir si un pourvoi en cassation peut être ouvert contre les arrêts rendus en exécution de la loi sur les Pupilles de la Nation ? Question tout-à-fait neuve et à laquelle ne fait aucune allusion le texte de la loi du 27 juillet.

Un arrêt de la Cour de cassation rendu tout

récemment à ce sujet nous indique dans quel sens s'est fixée la jurisprudence. Par requête présentée au tribunal civil de Grenoble, en date du 11 décembre 1918, une dame veuve Ravel, agissant comme tutrice légale de ses quatre enfants mineurs, exposant que son mari, ouvrier mineur, était décédé à l'hôpital de la Mure le 30 avril 1918, avait sollicité pour ses quatre enfants le titre de Pupilles de la Nation. Quatre jugements en date du 27 février 1919 décidèrent qu'il n'y avait pas lieu à adoption dans ce cas. Le 15 juillet de la même année, la Cour d'appel de Grenoble ayant confirmé ces jugements, la veuve Ravel se pourvut alors en cassation, invoquant un moyen fondé sur la fausse application des articles 1 et 3 de la loi du 27 juillet 1917. Et c'est ainsi que la Cour de cassation rendit, le 5 juillet 1920, l'arrêt dont la tenure est la suivante :

« Attendu que la loi du 27 juillet 1917 ne prévoit expressément que l'intervention du Tribunal civil et de la Cour d'appel ;

« Qu'aux termes de l'art. 7, le Tribunal ou la Cour prononce sur l'adoption sans aucune procédure, sans énoncer de motifs ;

« Que si la loi n'avait pas entendu exclure le pourvoi de cassation, elle en eût certainement simplifié les formes et abrégé les délais ;

« Attendu, enfin, qu'en ordonnant la mention de l'adoption en marge de l'acte de naissance de

l'enfant dans le mois qui suit le jugement du Tribunal ou l'arrêt de la Cour d'appel, l'art. 8 fait supposer que la loi a attaché à cette décision un caractère immédiat et définitif, puisqu'il prescrit l'exécution dans ce bref délai, sans se préoccuper de l'éventualité d'un pourvoi en cassation, qui, bien que dépourvu d'effet suspensif, pourrait avoir pour conséquence l'annulation et rendre ainsi sans objet la mesure présente ;

« Déclare le pourvoi non recevable, etc. »

Donnant son appréciation sur les raisons invoquées à l'appui de l'arrêt, M. Louis Hugueney prétend que la raison suivante a surtout du poids : « Le Tribunal ou la Cour prononce sans « énoncer de motifs ».

« Comment, en effet, demande le critique, la « Cour suprême exercerait-elle son contrôle sur ces décisions non motivées ». D'ailleurs, il convient de remarquer, au surplus, que le législateur de 1917, dont l'attention s'est portée sur les voies de recours dont les jugements qu'il envisage peuvent faire l'objet, règle l'appel dans l'art. 6, alinéa 3, mais ne dit rien du pourvoi en cassation.

Mais ces raisons commandent-elles d'exclure le pourvoi en cassation complètement et dans tous les cas ? M. Hugueney, d'accord avec M. le conseiller Colin, fait remarquer « que cette « conclusion ne s'impose pas, qu'il y a place pour « une distinction. Que le pourvoi en cassation,

« dit-il, soit écarté lorsque l'erreur de droit « porte sur une condition de fond de l'adop- « tion — et c'était le cas dans l'espèce — on le « comprend et on le conçoit, l'absence de motifs « ne permettrait pas à la Cour suprême de sai- « sir sûrement l'erreur qu'il convient d'extirper. « Mais pourquoi déclarer le pourvoi tout aussi « bien irrecevable lorsqu'il se fonde sur l'inob- « servation d'une formalité substantielle ? Le « fait que la sentence alléguée n'est pas motivée, « n'empêche pas d'apercevoir le vice de forme « dont elle serait entachée. »

En vain objectera-t-on que l'article 7 de la loi du 27 juillet 1917 ordonne au Tribunal ou à la Cour de prononcer « sans aucune forme de pro- « cédure ». C'est qu'en effet la loi a prévu des formes et veut qu'elles soient respectées. Or, n'est-ce pas à la Cour de cassation qu'incombe tout naturellement la tâche de veiller à ce qu'elles le soient ?

Si, depuis 1892, la Cour de cassation a modifié sa jurisprudence, décidant que désormais les arrêts rendus en matière d'adoption ne seront plus jamais susceptibles de pourvoir en cassation, même pour vice de forme, il importe de remarquer que cette règle ne s'applique nullement en matière d'adoption des Pupilles de la Nation. L'adoption nationale n'est en effet, disent MM. Ambroise Colin et H. Capitant (T. 1; 2e édit., page 316), « qu'une allocation attribuée

en vue de leur éducation et de leur établissement aux enfants de personnes mortes au service de l'Etat. » Et M. le conseiller Colin ajoute : « Les « décisions judiciaires qui interviennent à pro- « pos de cette adoption n'offrent donc point, « semble-t-il, le caractère d'actes de juridiction « gracieuse. »

L'adoption conférée aux Pupilles de la Nation n'est pas, comme l'adoption du Code civil, le résultat d'un contrat, d'un acte, c'est un droit qui leur est attribué par la loi. Les juges, qui connaissent de cette adoption, n'ont pas à examiner si l'adoptant a tort ou raison d'adopter tel ou tel, ou comme le dit l'art. 355 du Code civil, relatif à l'adoption proprement dite, à vérifier : 1° si toutes les conditions de la loi sont remplies ; 2° si la personne qui se propose d'adopter jouit d'une bonne réputation ; ils ont à examiner si les conditions mises par la loi au bénéfice qu'elle confère sont ou non réunies. Il semble donc que la décision qu'ils rendent est un véritable jugement non seulement quant à la forme, mais quant au fond. L'art. 8 de la loi indique qu'un mois après le prononcé du jugement, le Procureur de la République requiert mention de l'adoption en marge de l'acte de naissance du pupille. M. Bérard signale dans son rapport qu'une difficulté à ce sujet pourrait s'élever par suite du rapprochement de l'art. 8 et des paragraphes 2 et 3 de l'art. 6. Etant donné

la rédaction de ces textes, il pourrait arriver que la mention de l'adoption fut inscrite sur le registre de l'état civil avant l'expiration du délai d'appel prévu, de telle sorte que si la Cour rejetait l'adoption, il y aurait lieu de radier sur l'acte de naissance de l enfant la mention d'adoption nationale (1). La remarque est fondée, mais, pour éviter cela, il suffira, comme le dit M. Bérard, que le Procureur de la République ne requière l'adoption qu'après être sûr que la décision judiciaire est définitive. De plus ici aussi, le projet rectificatif déposé le 3 août 1917 devant le Parlement, résoudra à brève échéance cette difficulté. Toutes les formalités, toute la procédure que nous venons de signaler sont gratuites. Les seuls frais à envisager sont la rémunération des divers greffiers ; elle a été fixée par décret du 28 août 1918. Elle ne paraît pas devoir être à la charge de la famille ou du représentant légal ; le projet rectificatif, en tout cas, met à la charge de l'Etat les rétributions dues aux greffiers.

Pauvres ou riches, tous les orphelins de la guerre obtiendront la tutelle de la Nation dès qu'on aura démontré que chacun d'eux répond aux conditions de la loi. Quant à décider quels

---

(1) Texte du projet rectificatif : « Dans le mois qui suit l'expiration du délai d'appel, ou, en cas d'appel, dans le mois qui suit l'arrêt de la Cour, mention de l'adoption, si elle a été prononcée, est faite..... »

moyens de patronage, de protection conviendront le mieux à chacun d'eux, lesquels recevront les secours de l'Etat, la loi y a pourvu et ce sera le soin du service public.

A quel moment la tutelle pourra-t-elle être organisée dans les conditions prévues aux articles 20, 21 et 23 ?

Nous avons vu jusqu'ici que le rôle du Conseil de famille se bornait à donner au tuteur l'autorisation de formuler la demande d'adoption et cependant les art. 20, 21 et 23 ont prescrit d'autres ressources, telles que l'attribution de la tutelle à l'Office départemental et la désignation par l'Office départemental d'un conseiller de tutelle.

Doit-on appliquer les articles sus-nommés au cours de la réunion qui nommera un tuteur au mineur en vue de la procédure d'adoption, c'est-à-dire avant le jugement du tribunal civil ? Si l'on s'en tenait à la lettre des textes, il serait permis de le supposer. En droit, il est impossible d'observer ces prescriptions spéciales car, alors, comment distinguer un mineur adoptable d'un mineur ordinaire ? C'est la décision de la Chambre du Conseil qui lui confère la qualité de pupille et seul le tribunal civil est compétent pour la lui attribuer.

Si on organise la tutelle en prévision d'une adoption future, il arrivera fréquemment que les suppositions des juges de paix seront dissi-

dentes. Les droits au titre de Pupille de la Nation sont sujets à contestation, surtout quand il s'agit d'évaluer le degré de validité du père ou du soutien. Qu'arrivera-t-il si la demande d'adoption est rejetée ? Les délibérations prises antérieurement seront erronées, même illégales.

D'ailleurs, dans le texte, les art. 20, 21 et 23 se trouvent placés sous le titre « des mesures « juridiques de protection prises en faveur des « Pupilles de la Nation », après les articles qui règlent la procédure d'adoption et en suite des articles qui ont trait aux divers organismes de protection. On doit en conclure que ces articles ne se rapportent qu'aux enfants déjà adoptés et relevant du contrôle et de la surveillance de l'Office national et des Offices départementaux. Ne nous occupons donc plus de la rédaction des deux premières lignes des articles 20 et 23 ; considérons que nous nous trouvons en présence d'un texte défectueux comme il est dit dans la circulaire ministérielle du 7 janvier 1918.

CHAPITRE III

Les services publics

La France, en créant l'institution des Pupilles de la Nation, assumait une lourde charge et s'engageait à de sérieux devoirs envers les orphelins de la guerre.

Pour pouvoir exercer sa vigilance, il fallait donc organiser un service particulier. De là la création de l'Office national et de l'Office départemental. En créant ces établissements publics, le Parlement ne se proposait pas la mainmise de l'Etat sur l'orphelin; aussi, à côté de fonctionnaires publics dont la puissance était cependant nécessaire, a-t-il appelé à son aide les personnes qui, par leur fonction ou leur expérience, étaient propres à cette œuvre nationale, tels que des représentants élus des grands intérêts publics et des délégués élus de certaines associations privées.

Section I. — Office National

L'Office National est un établissement public investi de la personnalité juridique et ayant un

patrimoine propre où rentrent notamment les legs ou dons qui lui sont confiés.

Organisation. — Il est présidé par le Ministre de l'Instruction Publique et administré par un Conseil supérieur formé de membres de droit et de membres élus pour 4 ans et rééligibles. L'Office National comprend des représentants de la Nation (3 sénateurs et 4 députés); des conseillers généraux et municipaux (le président du Conseil municipal de Paris; le président du Conseil général de la Seine; les Maires des cinq plus grandes villes de France; les présidents des Conseils généraux des cinq départements les plus peuplés) ; des membres des grands corps de l'Etat (1 membre du Conseil d'Etat, le Grand Chancelier de la Légion d'honneur ; un représentant des ministères de la Guerre, des Finances, du Travail et des Colonies) ; des délégués de groupements sociaux (2 délégués des associations coopératives ouvrières de production et de consommation, 4 délégués des Sociétés de secours mutuels, 2 délégués de l'un ou de l'autre sexe des associations philanthropiques ou professionnelles exerçant le patronage des orphelins de guerre, 5 membres nommés par décret parmi les personnes des deux sexes désignées pour leur compétence spéciale ou leurs travaux, 1 délégué de l'Institut, un délégué de l'Académie de Médecine), enfin, jusqu'à concurrence du quart de ses

membres, des femmes s'étant signalées pour leur dévouement aux œuvres protectrices de l'enfance ou des orphelins de la guerre (1).

Les groupements sociaux ci-dessus désignés doivent, pour pouvoir prendre part à l'élection des représentants de l'Office national, être régulièrement constitués depuis six mois au moins et s'être faits inscrire dans les délais voulus.

L'élection des délégués a lieu de la manière suivante : Dans les 10 jours qui suivent la publication de l'arrêté ministériel convoquant les collèges électoraux, les groupements sociaux en question doivent faire, au maire de la commune dans laquelle l'Association a son siège, une déclaration par laquelle ils manifestent l'intention de participer à l'élection. Cette déclaration, accompagnée des documents justificatifs utiles, est transmise au préfet, qui dresse pour chaque collège électoral une liste provisoire déposée à la mairie de la commune où les groupes sociaux ont leur siège. Des réclamations peuvent être faites dans les 5 jours de la notification de la liste provisoire. Le préfet arrête ensuite la liste définitive des associations prenant part à l'élection. Ces associations doivent, dans les 8 jours, désigner des délégués dont ils enverront la date, le lieu

---

(1) Le projet rectificatif ajoute : « ..... ainsi que deux pères et deux mères dont les enfants auront été adoptés par la Nation.

de naissance, le domicile, la profession et la nationalité au maire. Cette liste mentionne par commune les associations prenant part à l'élection et, pour chaque association, le nom des délégués auquel elle a droit et le nom des délégués désignés pour la représenter. Le jour des élections, chaque délégué met son bulletin de vote dans une enveloppe cachetée sans signe extérieur, remet cette enveloppe au maire qui la met dans une autre enveloppe portant le nom et la signature de l'électeur, la désignation de l'Association dont il fait partie, l'indication et le cachet de la mairie. Ces enveloppes sont adressées au préfet. Le recensement des votes du département est fait à la préfecture dans les 5 jours qui suivent l'élection. Il est dressé procès-verbal des opérations de la commission chargée du recensement. Ce procès-verbal est adressé par le préfet au ministre de l'Instruction publique avec la liste des électeurs. Le recensement général des votes, par collège électoral, est fait au ministère de l'Instruction publique par une commission composée de 6 présidents d'Associations désignés par le ministre parmi les présidents des Associations ayant pris part à l'élection et présidée par un représentant du ministre. Cette élection a lieu à la majorité des suffrages exprimés. Si plusieurs candidats ont le même nombre de voix, l'élection est acquise au plus âgé. L'élection peut être attaquée par tout électeur faisant

partie du collège électoral devant le ministre de l'Instruction publique dans le délai de 10 jours à partir de la publication du résultat de l'élection à l'*Officiel*.

Attributions. — En outre des mesures qu'il peut prendre ou provoquer en vue d'exercer la direction générale et le contrôle, outre les actes de gestion qu'il doit accomplir, son rôle est d'abord de répartir entre les Offices départementaux les subventions d'Etat, le produit des dons ou legs qui lui sont faits sans affectation définie. Il donne aussi son avis, notamment sur les règles à suivre par les Offices départementaux, pour la gestion de leurs biens, sur les subventions accordées à l'orphelin, sur les conditions que doivent réaliser les Associations ou particuliers qui demandent la garde des pupilles.

Mais il est une fonction plus importante qui lui incombe : il est chargé de statuer sur les recours formés, soit par le préfet, soit par les intéressés contre les décisions des Offices départementaux. Il a donc, de ce fait, un pouvoir de juridiction exceptionnel ; il peut être comparé à une Cour d'appel devant laquelle les intéressés peuvent recourir contre les décisions des Offices départementaux. Pour que le recours puisse s'exercer, il doit être porté devant l'Office national par l'intermédiaire du ministre de l'Instruc-

tion publique, soit dans les 20 jours à partir de l'envoi qui lui aura été fait de la délibération, si c'est une décision attaquée par le préfet, soit dans le délai d'un mois à dater de la notification de la délibération qui leur a été faite, soit dans les deux mois à partir de sa mise en exécution, si elle n'a pas été notifiée à l'auteur du recours lorsqu'il s'agit d'une décision attaquée par les parents, le tuteur, le conseiller de tutelle ou le Conseil de famille. Les recours ne sont pas suspensifs. Les décisions de l'Office national, qui doivent être motivées, ne peuvent être attaquées devant le Conseil d'Etat que pour excès de pouvoir ou violation de la loi.

Fonctionnement. — L'Office national, dont le siège est à Paris, et qui a comme président de droit le ministre de l'Instruction publique, nomme parmi ses membres 2 vice-présidents dont la durée des fonctions est de 2 ans, mais qui sont rééligibles. L'Office se réunit en session ordinaire au moins 2 fois par an, mais il peut être convoqué par le ministre, son président, ou sur la demande de la Section permanente, chaque fois que c'est nécessaire.

Les fonctions des membres de l'Office sont gratuites, mais des indemnités de déplacement et de séjour peuvent être allouées à ceux de ses membres qui habitent hors du département de la Seine. Pour que les délibérations soient valables,

il faut au moins 40 membres présents. S'il y a moins de 40 membres présents, la délibération est remise au surlendemain et elle est alors valable, quel que soit le nombre des présents. La voix du président est prépondérante. Le procès-verbal de chaque délibération est envoyé au ministre dans les 8 jours qui suivent, et ce, après avoir été signé du président et du secrétaire général. Les délibérations de l'Office national peuvent être l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat, mais dans le cas seulement d'excès de pouvoir ou de violation des dispositions législatives ou règlementaires. Le recours doit être fait dans les 20 jours à partir de la clôture de la session. Passé ce délai, elles sont exécutoires. De même elles sont exécutoires dans le délai de 2 mois à dater de la notification du ministère de l'Instruction publique si l'annulation par le Conseil d'Etat n'a pas été prononcée.

Le fonctionnement du service de l'Office est assuré par un secrétaire général nommé par décret rendu sur la proposition du ministre de l'Instruction publique. Il a entrée avec voix consultative à l'assemblée du Conseil supérieur ou à celle de la section permanente. Son traitement est fixé par le ministre de l'Instruction publique après avis du Conseil supérieur du ministre des Finances. Il a sous ses ordres un personnel dont le recrutement, l'avancement, la nomination, le traitement, les congés, sont arrêtés par le minis-

tre de l'Instruction publique après avis du Conseil supérieur, sauf en ce qui concerne le personnel qui dépend directement du secrétaire général.

Le projet de budget de l'Office ainsi que les crédits supplémentaires reconnus nécessaires au cours d'exercice sont préparés par la Section permanente et présentés au Conseil supérieur à la réunion de cette assemblée précédant la fin de l'exercice. Il est approuvé par décret. La période complémentaire de l'exercice est la même que pour les opérations du budget général de l'Etat. Les opérations de recettes et dépenses sont effectuées par un agent comptable chargé seul et sous sa responsabilité de la gestion des fonds de l'Office : il est justiciable de la Cour des comptes. Les fonds libres de l'Office sont versés en compte courant, sans intérêt, au Trésor. L'excédent annuel des recettes sur les dépenses est employé à l'achat des valeurs d'Etat et versé à un fonds de réserve.

Dans l'intervalle des réunions, l'Office national est représenté par une Section permanente qui comprend au moins 3 femmes (1) et dont il détermine lui-même la composition, le fonctionnement et les pouvoirs. L'Office est représenté en justice et dans les actes de la vie civile par le

---

(1) Projet rectificatif : « ..... dont les enfants auront été adoptés par la Nation. »

président de la Section permanente (1). Le compte administratif du président de la Section permanente et le compte de gestion de l'agent comptable sont soumis, avant le 1er juillet de l'année suivante, au Conseil supérieur.

La Section permanente règle les affaires qui lui sont envoyées par le Conseil supérieur dans les limites de sa délégation ; ses décisions peuvent être frappées d'appel devant le Conseil supérieur

Section II. — **Office départemental** (2)

L'Office départemental a son siège au chef-lieu du département. Il est, comme l'Office national, un établissement public investi de la personnalité juridique et capable comme tel de recevoir par dispositions entre vifs et testamentaires, et a son patrimoine propre.

Composition. — Il est administré par un Conseil supérieur que préside le préfet et est

---

(1) Projet rectificatif : « La durée des pouvoirs de la Section permanente est de 3 ans.

(2) La composition et le fonctionnement de l'Office des pupilles de la ville de Paris et du département de la Seine ont été fixés d'une façon un peu différente par le Titre III du règlement d'administration publique du 15 novembre 1917.

formé de membres de droit et de membres élus pour 3 ans et rééligibles.

L'Office comprend des représentants locaux (4 conseillers généraux), des représentants de l'Etat (le procureur général ou son substitut, l'inspecteur d'Académie ou un délégué nommé par lui, un instituteur ou une institutrice désignés par leurs collègues, le directeur départemental des services agricoles) et des représentants parmi lesquels des femmes jusqu'à concurrence d'un tiers, des groupements sociaux (délégués de chaque commune, des chambres syndicales ouvrières, des associations et syndicats agricoles, des associations coopératives ouvrières de production et de consommation, des établissements de bienfaisance privés, des délégués cantonaux, des associations philanthropiques ou professionnelles du département).

Les fonctions des membres des Offices départementaux sont gratuites, mais les conseillers généraux peuvent leur voter des frais de déplacement.

Les groupements sociaux ci-dessus désignés doivent, pour pouvoir prendre part à l'élection des représentants de l'Office, être régulièrement constitués depuis 6 mois au moins, avoir leur siège dans le département et s'être faits inscrire dans les délais voulus.

L'élection des délégués a lieu de la manière suivante : Dans les 10 jours qui suivent la publi-

cation de l'arrêté préfectoral convoquant les collèges électoraux, les groupements sociaux en question doivent faire au maire une déclaration par laquelle ils manifestent l'intention de participer à l'élection. Cette déclaration, accompagnée des documents justificatifs utiles, est transmise au préfet, qui dresse pour chaque collège électoral une liste provisoire déposée à la mairie de la commune où les groupes ruraux ont leur siège. Des réclamations peuvent être faites dans les 15 jours qui suivent la publication de la liste provisoire. Le préfet arrête ensuite la liste définitive des associations prenant part à l'élection. Ces associations doivent, dans les 8 jours, désigner des délégués dont ils enverront la date, le lieu de naissance, le domicile, la profession et la nationalité au maire. Cette liste mentionne par commune les associations prenant part à l'élection et, pour chacune d'elles, le nom des délégués auxquels elle a droit et le nom des délégués désignés pour la représenter. Le jour des élections, chaque délégué met son bulletin de vote dans une enveloppe cachetée sans signe extérieur, remet cette enveloppe au maire qui la met dans une autre enveloppe portant le nom et la signature de l'electeur, la désignation de l'association dont il fait partie, l'indication et la cachet de la mairie. Ces enveloppes sont adressées au préfet. Le recensement pour le département est fait à la préfecture dans les 5 jours qui suivent l'élection.

Cette élection a lieu à la majorité des suffrages exprimés. Si plusieurs candidats ont le même nombre de voix, l'élection est acquise au plus âgé.

Le mandat des délégués des Offices départementaux est de 3 ans, mais il peut être renouvelé.

Attributions. — L'Office départemental est l'agent actif et l'agent d'exécution de la loi. Ses attributions peuvent être classées en 3 groupes, d'après l'autorité que la loi accorde à ses délibérations :

1° Délibérations définitives sauf annulation ;

2° Délibérations soumises à la nécessité d'une approbation expresse ;

3° Simples avis dont il peut ne pas être tenu compte.

1° Délibérations définitives sauf annulation.

Le rôle de l'Office départemental est de statuer sur tout ce qui a trait à la protection de l'enfant, son placement dans les familles ou fondations, dans les établissements publics ou privés d'éducation, lorsque la tutelle de l'enfant est confiée à l'Office ou lorsque les parents ou le tuteur ont sollicité son intervention. Il statue aussi sur les subventions à accorder pour assurer le développement du pupille lorsque le père, la

mère ou le tuteur n'ont pas les ressources nécessaires à cet effet. Il veille aussi à l'observation des conditions imposées par la loi aux associations, établissements privés ou particuliers ayant obtenu par son intermédiaire la garde du pupille. Il s'occupe de la création des sections cantonales dont les membres sont ses correspondants dans chaque commune. Il a le droit d'accepter ou de refuser les dons ou legs faits à l'Office sans charge, conditions ou affectations immobilières.

Toutes ces décisions peuvent être attaquées par le préfet pour excès de pouvoir ou violation d'une disposition législative ou règlementaire ; elles peuvent être attaquées dans le délai de 20 jours à partir de l'envoi de la délibération, par les parents, le tuteur, le conseiller de tutelle ou le Conseil de famille des pupilles, par les associations, fondations, établissements ou groupements intéressés, dans le délai d'un mois, à dater de la notification de la délibération ou dans celui de deux mois à partir de sa mise à exécution, si elle n'a pas été notifiée à l'auteur du recours.

C'est à l'Office national qu'il appartient de statuer sur ces recours qui ne sont pas suspensifs. Les décisions de l'Office national, qui doivent être motivées, ne peuvent être attaquées devant le Conseil d'Etat que pour excès de pouvoir ou violation de la loi.

2° Délibérations de l'Office départemental qui ont besoin d'une approbation pour être exécutoires.

Elles sont énumérées dans l'art. 23 du décret du 15 novembre 1917 et sont relatives aux projets de budgets de crédits supplémentaires aux comptes de l'ordonnateur et au prélèvement à opérer sur le fonds de réserve provenant de l'excédent annuel des recettes sur les dépenses et employé en achat de valeurs sur l'Etat.

Dans d'autres cas, les délibérations de l'Office départemental n'ont besoin de l'approbation du ministre que lorsque le préfet le demande dans le délai de 15 jours. Ces délibérations sont relatives à l'organisation des services relevant de l'Office, au mode d'administration des biens, à l'achat et à la vente des meubles, aux projets de travaux et de fourniture ainsi qu'à l'approbation des décomptes d'entreprises, aux actions en justice, aux transactions, aux dons et legs faits à l'Office lorsqu'ils sont grevés de charges, conditions ou affectations immobilières.

Lorsque ces dons et legs donnent lieu à des règlementations de famille, l'autorisation de les accepter est donnée par décret du Conseil d'Etat.

3° L'Office départemental est appelé a donner son avis, tantot d'une manière obligatoire, tantot d'une manière facultative.

Il doit donner son avis sur les règlements rela-

tifs au recrutement, à la fixation de l'effectif, aux traitements, aux conditions d'avancement et à la discipline du personnel du secrétariat de l'Office. Il peut le donner toutes les fois que le ministre, le Conseil supérieur ou le préfet le lui demandent.

Fonctionnement. — L'Office départemental est installé et fonctionne au chef-lieu du département. Il a pour ressources, outre la quote-part qui lui est attribuée par le Conseil supérieur sur les crédits alloués par le Parlement aux Pupilles de la Nation, sur le produit des dons et legs faits à l'Office central des Pupilles sans affectation à un Office déterminé, les subventions qui pourront lui être accordées par le département ou les communes, par des personnes ou des associations privées, le produit des dons et legs faits directement à l'Office départemental et dont il a la libre disposition en capital et intérêts.

Le projet du budget de l'Office est proposé par le président de la Section permanente, soumis à la Section permanente et, 10 jours après, présenté au Conseil supérieur d'administration et approuvé par le ministre de l'Instruction publique.

La période complémentaire de l'exercice est la même que pour les opérations du budget départemental. Les opérations de recettes et de dépenses sont effectuées par le trésorier-payeur

général ou même, dans les départements d'une certaine importance, par un agent comptable qui se charge seul, et sous sa responsabilité, de la gestion des fonds de l'Office et est justiciable de la Cour des Comptes. L'excédent annuel des recettes sur les dépenses est versé à un fonds de réserve et employé à l'achat de valeurs de l'Etat.

L'Office départemental a des sessions ordinaires au moins tous les 3 mois et des sessions extraordinaires chaque fois que le préfet ou la Section permanente le jugent utile. Il faut que 15 membres au moins prennent part à la délibération pour qu'elle soit valable. S'il y a moins de 15 membres présents, la délibération est renvoyée au surlendemain et est alors valable, quel que soit le nombre des membres présents.

Les délégués autres que les membres de droit sont élus pour 3 ans et sont rééligibles. Ils doivent avoir au moins 30 ans, être Français et n'être pas déchus de leurs droits civils et civiques. La présidence de l'Office départemental appartient de droit au préfet. L'Office nomme dans son sein 2 vice-présidents élus au moins pour un an et rééligibles.

Le compte-rendu de chaque délibération, qui doit contenir l'objet de cette délibération et le nom des membres y ayant pris part, doit être signé par le président et le secrétaire et envoyé au préfet dans les 8 jours.

Dans l'intervalle des réunions, l'Office dépar-

temental est représenté par une Section permanente composée de 9 membres au moins ou 12 membres au plus, dans lesquels peuvent entrer un tiers de femmes. Elle nomme un président et un vice-président à chacun de ses renouvellements.

Le préfet a droit d'entrée aux séances de la Section permanente et peut s'y faire entendre.

La Section permanente se réunit au moins une fois par mois ; si l'un de ses membres vient à manquer à 3 séances consécutives, il peut être déclaré démissionnaire par le Conseil d'administration. La Section ne peut délibérer que si la majorité des 9 membres est présente ; les décisions sont prises à la majorité des voix ; la voix du président est prépondérante.

Lorsque les membres ne sont pas présents en majorité, on fait une nouvelle convocation et la délibération est alors valable, quel que soit le nombre de présents.

Il est tenu procès-verbal des délibérations qui sont inscrites sur un registre spécial.

La Section permanente règle les affaires qui lui sont envoyées par le Conseil d'administration dans les limites de délégation qui lui est faite. Ses décisions peuvent être frappées d'appel devant le Conseil d'administration par toute personne intéressée.

A chaque session du Conseil d'administration, il est rendu compte des travaux de la Section per-

manente effectués depuis la précédente réunion du Conseil.

Un secrétaire, nommé par le préfet, assure les fonctions du service de l'Office. Il a entrée avec voix consultative dans les deux assemblées, où il remplit les fonctions de secrétaire. Son traitement est fixé par le ministre de l'Instruction publique, après avis du Conseil d'administration de l'Office.

Il a sous ses ordres un personnel dont les conditions de recrutement et d'avancement, l'effectif, le traitement, les règles de discipline sont arrêtés par le préfet, après avis du Conseil d'administration. Les décisions concernant la nomination, l'avancement et la discipline sont rendues par le préfet après proposition du secrétaire général.

Section III. — **Office cantonal**

Dans chaque commune, les maires, de concert avec les œuvres patronant les orphelins de guerre, forment une liste de personnes compétentes et d'une honorabilité indiscutable qu'ils présentent à l'Office départemental. Le Conseil d'administration de l'Office choisit parmi ces personnes un certain nombre de membres qui, sous le nom de délégués cantonaux, seront des correspondants de l'Office et formeront la section cantonale.

La Section cantonale doit comprendre au moins un membre par commune ; elle a son siège au chef-lieu de canton. En outre des délégués élus pour 3 ans et rééligibles, elle comprend des membres de droit tels que le conseiller général, le conseiller d'arrondissement. Les fonctions de tous ces membres sont gratuites.

La Section cantonale a des sessions ordinaires et des sessions extraordinaires. Les sessions ordinaires ont lieu quatre fois par an.

Elle peut être réunie en session extraordinaire par son président, le préfet ou le président de la Section permanente chaque fois qu'ils le jugent à propos. Si l'un des membres, sans excuse valable, s'absente de trois sessions consécutives, il peut être déclaré démissionnaire par le Conseil d'administration de l'Office départemental.

La Section cantonale choisit parmi ses membres un président, un vice-président et un secrétaire, qui constituent un comité exécutif ou permanent ; elle fixe aussi elle-même la durée de leurs pouvoirs.

Les délibérations de la Section cantonale sont prises à la majorité des membres présents. En cas de partage, la voix du président est prépondérante. Il doit être fait un compte-rendu de chaque délibération, ainsi qu'une liste des membres présents, le tout signé par le président et le secrétaire doit être remis au Préfet dans les huit jours. Le Préfet, président de la Section perma-

nente de l'Office départemental, le Secrétaire géral de l'Office, ont entrée à la Section cantonale et peuvent s'y faire entendre

Le rôle de la Section cantonale est de renseigner l'Office départemental. Elle est chargée de veiller à ce que tous les orphelins de la guerre qui ont droit bénéficient de la loi. Elle s'occupe des pupilles confiés aux particuliers, aux œuvres de patronage, aux associations. Enfin, elle présente, s'il y a lieu, des conseillers de tutelle à l'agrément de l'Office départemental et propose des personnes susceptibles de faire partie des Conseils de famille.

Il arrive malheureusement trop souvent que la Section cantonale se désintéresse totalement de son rôle. Les fonctions des correspondants existent partout en principe, mais les réunions imposées par le règlemnt sont tenues très souvent irrégulièrement, et c'est à grand peine que les Offices départementaux obtiennent de leurs correspondants les renseignements nécessaires.Cette négligence vient de ce que les correspondants ne se rendent pas compte de l'importance de leur mission. Ils ne se rendent pas assez compte aussi qu'en dehors des réunions trimestrielles, ils ont un rôle de tous les jours à remplir auprès des pupilles; qu'ils doivent veiller sur eux au point de vue moral, qu'ils doivent prouver leur sollicitude envers eux en renseignant l'Office départemental sur tout ce qui concerne ces enfants. Il

est enfin un dernier point à retenir : c'est que les maires, dans un but plutôt politique, n'aiment guère à donner des renseignements sur leurs électeurs. Ne voulant pas se faire d'ennemis dans la commune, ils ne donnent pas de renseignements ou émettent. pour toutes les demandes, un avis favorable non motivé.

M Hébrard propose, comme remède à ce mal, la nomination d'un Commissaire enquêteur rémunéré par l'Office départemental. Celui-ci serait chargé des enquêtes, renseignerait utilement l'Office sur la situation des familles et les besoins du pupille. Le plus souvent il se documenterait auprès des correspondants communaux qui hésiteraient peut-être moins à donner une appréciation exacte lorsque leur responsabilité serait dégagée

CHAPITRE IV

Mesures adoptées par le Législateur pour assurer la protection des pupilles

---

Afin de ne pas porter atteinte à nos traditions juridiques et de sauvegarder en même temps le goût d'indépendance de la famille française, le Parlement avait d'abord décidé de ne pas chercher en dehors de nos institutions de droit commun, une organisation nouvelle pour assurer aux pupilles la protection à laquelle ils ont droit ; mais conscient des lacunes et imperfections de la tutelle du code civil qui est plutôt une mesure de précaution pour le patrimoine que pour le mineur lui-même, il s'est cru dans l'obligation de la compléter et de l'adapter aux situations nouvelles.

En étudiant successivement les différents organes qui constituent la tutelle nationale, selon la loi du 27 juillet 1917, nous verrons comment celle-ci se rapproche de la tutelle civile, en quoi elle en diffère et en quoi elle a innové.

Section I. — Conseil de famille

Les prescriptions du Code Civil donnent seulement au juge de paix la faculté de réunir le Conseil de famillle. La loi du 27 juillet 1917 prescrit au contraire de convoquer d'office ledit Conseil dans les quinze jours qui suivent l'ouverture de la tutelle, lorsque cette réunion n'a pas été requise par le parent compétent. L'obligation pour le juge de paix de réunir le Conseil de famille lorsqu'il n'existe pas de tuteur a pour but unique de lui en nommer un, car ce dernier est appelé à recevoir notification du jugement d'adoption et de ce fait son assistance est nécessaire ainsi que pour faire courir les délais d'appel, mais chaque fois qu'un Conseil de famille sera réuni pour une cause quelconque, si la demande d'adoption n'a pas été adressée par le tuteur, on doit saisir l'occasion de cette réunion du Conseil de famille pour inviter ce dernier à donner son autorisation en vue d'adresser une demande d'adoption du mineur.

L'article 21 de la loi qui impose cette obligation au juge de paix contient encore une dérogation au droit commun. L'article 455 du Code civil dit que pour être exclu d'un Conseil de famille, il faut avoir été exclu ou destitué d'une tutelle. D'après la loi du 27 juillet 1917, le juge de paix est autorisé à demander à la justice l'exclusion

du Conseil de famille pour toutes les personnes qu'il considère comme incapables ou indignes et ceci afin qu'aucun individu suspect ne se glisse dans le Conseil de famille d'un pupille.

C'est le Tribunal civil qui, sur requête du Procureur de la République auquel le juge de paix se sera adressé, se prononcera, après mûr examen, sur les exclusions demandées. La décision qu'il prendra est chose grave puisqu'il s'agit de se prononcer implicitement et sans recours sur l'honneur d'une personne et sur sa réputation. M. Bérard fait, à ce propos, remarquer qu'on ne doit pas exiger plus en fait de capacité et de dignité d'un membre du Conseil de famille que d'un tuteur et, lors d'une décision à prendre, les juges doivent s'inspirer des articles 443 et 444 du Code civil relatifs à l'exclusion ou à la destitution de la tutelle pour indignité ou incapacité.

M. Bérard signale une nouvelle difficulté au sujet de l'initiative du juge de paix en matière de réunion d'office du Conseil de famille. Cette convocation ne peut avoir lieu que lorsqu'il s'agit d'un « Pupille de la Nation » ; or ce titre est décerné par le tribunal civil sur la demande du représentant légal de l'enfant, autorisé par le Conseil de famille ou, à son défaut, sur la requête du Procureur de la République.

Comment le juge de paix discernera-t-il parmi les mineurs qui lui auront été signalés

comme ayant des droits à ce titre, celui qui, à n'en pas douter, sera sûrement agréé ? Dans l'opinion du rapporteur, cette question doit être résolue dans le sens le plus large et le plus favorable aux intérêts du mineur. En cas de doute, le juge de paix n'hésitera pas, le cas échéant, à prendre toutes les mesures en vue d'organiser la tutelle et à signaler les cas douteux au procureur de la République qui, par tous les moyens, tâchera de se renseigner sur la situation des mineurs et présentera lui-même au tribunal, s'il le juge utile, la demande d'adoption.

Une autre objection a été soulevée par M. le juge de paix de Castelnau : « Doit-on procéder à la réunion des Conseils de famille pour les enfants de disparus ? » S'il s'agit de la première réunion du Conseil de famille prescrite par l'art. 6 de la loi, la difficulté est facile à tourner puisque la demande d'adoption peut être présentée par le père, la mère ou un ascendant sans autorisation du Conseil de famille ou par le procureur de la République. Mais, en ce qui concerne la deuxième réunion prescrite par l'art. 20 de la loi, après adoption, l'objection reste entière. Des enfants de disparus ont été admis comme pupilles ; faut-il faire procéder à la constitution d'un Conseil de famille qui n'est pas prévue par le droit commun ? Il semble que la question doive être résolue par l'affirmative. En effet, puisque le tribunal a adopté un enfant de disparu comme

Pupille de la Nation, il a donc envisagé non une absence du père, mais le décès, quitte à revenir sur sa décision si celui-ci réapparaissait. Mais nous estimons qu'il n'y a pas lieu de réunir le Conseil de famille quand le mineur a encore son père (dans l'incapacité de gagner sa vie), car ce serait porter atteinte aux prérogatives de ce dernier et aller contre l'esprit de la loi.

La circulaire du 26 avril 1918 a apporté une simplification très appréciable aux formalités initiales en supprimant l'autorisation préalable du Conseil de famille dans la plupart des cas. Dans la première période d'application de la loi, alors que cette autorisation était exigée, le juge de paix se heurtait à une foule de complications résultant tant de la résistance qu'on opposait alors à la loi que de l'inertie des intéressés et de leur négligence à répondre aux convocations. La circulaire plus haut citée a remédié en partie à cet état de choses et, depuis lors, par une sorte de répercussion, les réunions du Conseil de famille, postérieures à la procédure d'adoption et imposées par l'article 20, sont assez peu nombreuses par rapport aux demandes recueillies. Quelquefois aussi, les réunions de famille étaient différées afin d'attendre le retour de certains membres de la famille encore mobilisés.

La réunion d'office du Conseil de famille dans un très court délai présente un avantage qui mérite d'être signalé, bien qu'il n'ait pas un

lien direct avec l'application de la loi : la liquidation des pensions des orphelins de guerre subit fréquemment des retards par suite de la non convocation des Conseils de famille ; leur réunion obligatoire mettra ordre à cela, puisque le titulaire d'une pension d'orphelin sera toujours un candidat à l'adoption.

Aussi, lors de la première assemblée du Conseil de famille, le juge de paix devra s'enquérir si le dossier du mineur est constitué et, en cas de négative, il devra veiller à ce que toutes les pièces nécessaires à ce dossier soient promptement réunies et envoyées à qui de droit.

Pour composer le Conseil de famille, le juge de paix doit se conformer, sous les réserves que nous signalerons bientôt, aux règles tracées par les articles 407 et suivants du Code civil modifiées par la loi du 20 mars 1917.

Toutefois, à défaut des personnes prévues par les articles 407 et suivants du Code civil (1), le magistrat fera appel pour compléter ou composer le Conseil de famille, aux membres de l'Office départemental ou des Sections cantonales, ou même à toutes personnes agréées par ledit Office en conservant toute liberté pour exercer son choix parmi elles. Cependant le mari et la femme

(1) Le projet rectificatif ajoute : « ..... modifiés par la loi du 20 mars 1917. »

ne peuvent faire partie d'un même Conseil de famille.

Une expédition de toute délibération du Conseil de famille doit être immédiatement envoyée par le juge de paix au procureur de la République et à l'Office départemental.

Dans quel cas la delibération devra-t-elle être établie sur papier libre et enregistrée gratis ?

La loi prescrit que tous les actes ayant pour objet les Pupilles de la Nation, seront dispensés de l'enregistrement et du timbre : ils ne peuvent donner lieu qu'à une rétribution aux greffiers, qui a été fixée par décret du 28 avril 1918 (*Journal Officiel* du 30 avril 1918). S'il s'agit d'une délibération ayant exclusivement pour objet la nomination d'un tuteur ou l'autorisation à donner à celui-ci pour établir la requête d'adoption, pas de difficulté. Mais dans bien des cas, la délibération a aussi pour objet le parti à prendre dans l'intérêt du mineur pour la succession des parents. Les receveurs de l'enregistrement seraient donc tentés d'exiger le timbre et le droit d'enregistrement.

En vue de cela, doit-il être fait deux procès-verbaux, l'un concernant les intérêts du mineur, qui serait fait sur timbre et enregistré avec frais, l'autre concernant la tutelle ou l'autorisation et sans frais. C'est une dépense de papier inutile et une complication qu'il faut éviter. Voici, semble-t-il, la meilleure manière de pro-

céder : Si le mineur est intéressé dans la succession, la délibération doit être rédigée sur timbre et enregistrée avec frais ; dans le cas contraire, et si la délibération sur le parti à prendre dans la succession est de pure forme et que l'objet de la réunion est surtout l'autorisation, la délibération se fera sur papier libre et sans frais.

En cas de difficultés avec le receveur de l'enregistrement, il doit en être référé au procureur de la République.

En ne réunissant les Conseils de famille que dans les cas indispensables, c'est-à-dire lorsque le mineur n'a pas de tuteur ou lorsqu'il s'agit de l'enfant d'un soldat mobilisé à l'intérieur ou dans une usine, mort d'une maladie qu'il aurait aussi bien pu contracter dans la vie civile, on diminuera les risques de conflits.

Section II. — Tutelle

En ce qui concerne l'attribution de la tutelle, si le mineur a encore son père, sa mère, des ascendants ou a un tuteur testamentaire, le fait d'être adopté comme Pupille de la Nation ne change rien à sa situation, telle que la lui a fait le Code civil. Le parent survivant, le tuteur testamentaire ou l'ascendant désigné en vertu du droit commun, restent investis des droits du tuteur.

D'autre part, l'art. 21 prescrit que les sœurs,

tantes ou grand'tantes de l'enfant, à condition qu'elles soient célibataires ou veuves, peuvent être nommées tutrices ou faire partie d'un Conseil de famille.

S'il s'agit, au contraire, d'une tutelle dative exercée par d'autres que les ascendants, le Conseil de famille, tout en conservant son droit de désigner le tuteur qui lui plaît, peut décider qu'elle sera confiée à l'Office départemental qui la délègue, sous son contrôle, soit à l'un de ses membres, soit à toute autre personne de l'un ou de l'autre sexe agréée par la loi (art. 24).

Une remarque s'impose touchant cette accession de femmes au Conseil de famille et à la tutelle.

La loi du 20 mars 1917 avait décidé que les femmes pouvaient entrer dans les Conseils de famille et être nommées tutrices avec ces restrictions, cependant à savoir, d'une part, qu'un mari et sa femme ne peuvent faire partie ensemble du même Conseil de famille ; d'autre part, que, comme la mère tutrice, la femme investie d'une tutelle testamentaire ou dative, si elle se remarie, doit se faire confirmer dans ses fonctions par le Conseil de famille.

L'art. 21, alinéas 3 et 4 de la nouvelle loi, observé à la lettre, semble vouloir dire au contraire que seules certaines parentes du mineur (art. 21) peuvent, sous certaines conditions,

faire partie du Conseil de famille et exercer la tutelle.

Doit-on voir dans l'opposition des deux textes une restriction voulue ? Non. C'est que le projet de loi sur les Pupilles avait été adopté par le Sénat avant celui qui a établi l'égalité entre les deux sexes pour les fonctions de membres du Conseil de famille et pour l'exercice de la tutelle. C'est en considérant l'ancien texte du Code civil et les incapacités qu'il édictait, que le Sénat a légiféré sans esprit d'extension.

Plus tard, lorsque la Chambre a examiné le projet adopté par le Sénat, la réforme du 20 mars était votée et appliquée, mais, en maintenant le texte du Sénat, elle n'a pas eu l'intention, en ce qui concerne les Pupilles, d'apporter des restrictions au progrès réalisé par la loi du 20 mars 1917 ; aussi, le projet rectificatif déjà signalé ne laisse-t-il subsister que le 1er alinéa de l'art. 21, rétablissant ainsi l'harmonie entre les deux lois.

Le juge de paix qui, lors de la réunion du Conseil de famille, doit, aux termes de l'art. 23, faire connaître les dispositions de la nouvelle loi, ne manquera pas de faire observer qu'en l'autorisant à conférer la tutelle à l'Office départemental, le législateur le laisse libre cependant d'investir une personne de son choix ; le magistrat répondra ainsi au vœu du Parlement, qui

a tenu à écarter tout soupçon d'oppression de l'Etat et d'atteinte aux droits de la famille.

Section III. — Conseiller de tutelle

Toutefois, l'Office départemental étant investi par l'art. 22 du patronage des orphelins de la guerre, il devait instituer un représentant permanent chargé d'assister le tuteur[e]; ce représentant est le conseiller de tutelle.

Avant d'examiner le fonctionnement de cette institution, il ne sera pas inutile de rechercher avec M. Saleilles comment le Parlement a pu en avoir la conception. L'étude des législations étrangères en Europe, et, en France, de la législation pénale, puis de la législation civile, en particulier des dispositions de la loi régissant la tutelle des enfants naturels, nous amènera progressivement à analyser l'économie de la loi du 27 juillet 1917 pour l'organisation du Conseil de tutelle.

Devant l'immense accroissement de la criminalité des jeunes gens depuis un demi-siècle environ, il a bien fallu reconnaître que l'autorité familiale ne suffisait plus dans certains cas à la préservation morale des enfants, que, dans certains milieux, ce sont les familles elles-mêmes qui sont corrompues, de sorte que si l'autorité paternelle n'est envisagée par la loi que comme

un moyen de protection pour l'enfant, ce sera bien souvent contre cette autorité elle-même que la loi devra le protéger. C'est pourquoi l'on commence un peu partout à rompre avec cette conception purement familiale, soustraite au contrôle et à la surveillance de l'autorité publique. La tutelle est désormais considérée, dans la plupart des pays, comme une charge avant tout de la communauté, laquelle doit veiller aux intérêts des enfants lorsque la protection de la famille leur fait défaut ou qu'elle est devenue insuffisante ou suspecte. Toute tutelle ne doit fonctionner que sous le contrôle de la justice. De là l'institution de plus en plus répandue d'un juge de tutelle ou d'un tribunal de tutelle, qui a la décision suprême pour tous les actes importants qui concernent l'enfant, tant en ce qui regarde sa personne qu'en ce qui regarde ses biens et qui a le droit de prendre lui-même l'initiative des mesures et décisions rendues nécessaires pour la protection des mineurs. Mais ce principe comportait un corollaire indispensable, celui d'un organe d'information, destiné à renseigner le juge de tutelle et à le saisir lui-même en vue des mesures à prendre dans l'intérêt du mineur. C'est ce rouage qui a été institué un peu partout sous le nom de « Conseil de tutelle ». Cependant le rôle de ce conseil est très différent suivant les législations. Il peut être, ou bien, comme en Allemagne, un simple organe d'information, de re-

cherche, de contrôle, ou bien, comme au Danemark, en Suède et en Norvège, un véritable organe de décision.

Le principe de la collaboration des particuliers à la surveillance et à la protection des intérêts des mineurs est né en France sur le terrain du droit pénal, et c'est par voie d'extensions apportées à l'art. 4 de la loi du 19 avril 1898 qu'on en est venu à cette idée capitale de la création du Conseil de tutelle pour la protection générale des intérêts des mineurs. L'art. 4 de la loi de 1898 donne, en effet, au juge d'instruction saisi d'un délit commis soit par l'enfant, soit sur la personne d'un enfant, le droit d'ordonner certaines mesures à la garde de l'enfant lui-même. C'est ainsi qu'il peut enlever l'enfant à la garde de sa famille pour le confier soit à un établissement approprié à ce but, soit à une autre famille qui présente les garanties suffisantes. Mais on s'est aperçu qu'aulieu d'enlever l'enfant à ses parents, il pourrait y avoir avantage à le laisser à son foyer familial, à la condition de le soumettre, lui et les siens, à une surveillance qui constitue à la fois un patronage et une garantie de bonne éducation. C'est ce qu'on appelle « la mise en liberté surveillée ».

Mais toutes les applications particulières ne visaient qu'un côté de la question, les cas uniquement où un délit avait été commis soit par l'enfant, soit contre lui.

Cependant si l'enfant a commis un délit, ce sera presque toujours le résultat d'une mauvaise éducation ou de mauvais exemples reçus dans sa famille elle-même. C'est au début qu'il aurait fallu enlever l'enfant à ce contact de vice. Ce qu'il importe donc de créer à tout prix, c'est une institution préventive qui existe sur place, prête à s'enquérir de ce qui se passe, chargée de surveiller et de protéger l'éducation des enfants dont le milieu familial peut donner prise au soupçon et qui, sans attendre l'intervention des tribunaux, prenne elle-même l'initiative de la provoquer en vue des mesures nécessaires qui s'imposent.

De là, la proposition de loi déposée au Sénat le 1er juillet 1910, portant création de Conseils de tutelle, lesquels seraient chargés de surveiller l'éducation des enfants et chargés de provoquer les mesures nécessaires à leur préservation physique et morale.

Le principe de la création d'un tribunal de tutelle n'est plus, depuis 1907, étranger à notre droit civil français, puisqu'on a compris enfin, du moins en ce qui concerne les enfants naturels, qu'il n'y avait de protection efficace à attendre à leur profit que de l'autorité judiciaire. Ces enfants naturels, en effet, n'ont pas de famille ; or, livrer leurs intérêts à un prétendu Conseil de famille revient uniquement à en confier la charge à des étrangers et à des indifférents.

La loi de 1907 a donc admis que ce serait le tribunal qui remplacerait pour eux le Conseil de famille. Mais que peut le principe de l'intervention judiciaire sans son corollaire des Conseils de tutelle ? Comment le tribunal, qui n'a aucun agent d'information, peut-il être admis à intervenir ? Entre lui et les enfants qu'il doit protéger, un intermédiaire est nécessaire. C'est cet intermédiaire que le législateur de 1910 se proposait de créer tout en cherchant à étendre le principe de la haute tutelle d'Etat à toutes les tutelles, et même à l'appliquer aux enfants soumis uniquement à l'autorité paternelle.

Le législateur de 1917, en adaptant l'institution du conseiller de tutelle à la tutelle des Pupilles de la Nation a entendu, ici encore, respecter les droits de la famille. Tout d'abord le Conseil de tutelle n'est constitué qu'en cas de tutelle dative déférée par le Conseil de famille. Dès que les parents sont représentés, c'est-à-dire en cas de tutelle exercée par le père, la mère, etc., l'assentiment du tuteur ou de la tutrice devient indispensable pour qu'un conseiller de tutelle soit désigné, et ce conseiller doit être proposé et agréé par le tuteur (art. 23).

Ces particularités doivent être soumises au Conseil de famille lors de sa première réunion et avant qu'il soit invité à délibérer sur la nomination opportune d'un conseiller de tutelle, le juge de paix doit lui en expliquer le rôle et la

mission, mission de patronage, de surveillance, qui, sans empiéter sur les droits du Conseil de famille et du tuteur, doit au contraire faciliter leur tâche.

La loi n'impose donc pas le conseiller de tutelle quand la famille est directement représentée.

Voici d'ailleurs ce que dit la loi : « Au cas où la tutelle est exercée par la mère, un ascendant ou un tuteur testamentaire, l'assentiment de la tutrice ou du tuteur est indispensable pour nommer un conseiller de tutelle qu'ils ont le droit de choisir à leur gré ». Donc, dans le cas où la famille est directement représentée, c'est elle qui désigne le conseiller de tutelle, la loi ne l'impose pas. Si, par exemple, une mère se sentant incapable de diriger toute seule l'éducation de son enfant réclamait la nomination d'un conseiller de tutelle, elle ne perdrait de ce fait rien de ses droits. Là, encore, le texte est très clair : « Le conseiller de tutelle ne s'immisce jamais dans l'exercice de la puissance paternelle ». Aucune personne de bonne foi ne saurait faire grief au législateur de l'institution du conseiller de tutelle ; de plus les préventions tomberaient et les mères réclameraient en masse cet appui si elles le croyaient tel que l'a compris l'homme d'Etat qui a pénétré cette institution de sa pensée généreuse.

M. Bourgeois dit : « Le conseiller de tutelle,

c'est pour nous simplement un guide, un homme de bien prêt à rendre service à quiconque a besoin de son concours, qui respecte le seuil de la famille de la façon la plus complète, ne s'y introduit jamais en dehors de sa volonté, mais qui est toujours prêt à y pénétrer pour faire le bien dès que la porte désire s'entr'ouvrir ».

Son rôle. — Est-il besoin de rappeler le rôle particulièrement bienfaisant du conseiller de tutelle. Représentant, agent actif de l'Office, il servira de lien entre le pupille et les organes chargés par la loi de veiller sur son genre de vie, son développement, son avenir, et le préparera à remplir son rôle social. Sans porter atteinte à la liberté des membres du Conseil de famille, il les instruira du but élevé que s'est proposé la loi et les préparera à mieux faire bénéficier l'enfant des avantages moraux et matériels qu'elle entend lui procurer. Souvent même, il entourera cet enfant d'une chaude affection, remplaçant près de lui la famille absente.

En dehors des quelques particularités qui viennent d'être signalées, le rôle du juge de paix dans le fonctionnement de la tutelle reste celui que lui attribue le Code civil. Il convoque le Conseil de famille lorsqu'il le croit nécessaire ou lorsqu'il est requis par l'Office national et le préside ; il y a voix prépondérante.

Remarquons toutefois qu'il ne doit pas faire

procéder à la nomination d'un subrogé tuteur lorsque la tutelle est conférée à l'Office départemental.

CHAPITRE V

Avantages accordés par la loi aux Pupilles de la Nation

Les avantages accordés par la loi aux Pupilles de la Nation ont été méconnus au début. Dans certains milieux on voyait même dans cette loi une atteinte au droit de direction et d'éducation des familles sur les enfants mineurs. Des demandes déjà déposées furent retirées et bien des mères hésitaient à demander le bénéfice de l'adoption pour leurs enfants : « La guerre, disaient-elles, m'a pris mon mari, l'Etat, avec la loi des Pupilles, ne songe-t-il pas à me prendre mon enfant, à l'éloigner de mon foyer, à m'enlever ma suprême consolation ». Ce courant déplorable a été heureusement enrayé grâce aux efforts des Parquets de tribunaux, des juges de paix et des correspondants de l'Office. Toutes les appréhensions sont aujourd'hui dissipées, les intéressés ayant déjà pu apprécier dans quel sens généreux et élevé le législateur a conçu son œuvre. Actuellement la loi fonctionne pleinement et les demandes d'adoption deviennent de plus en plus nombreuses.

Les orphelins de la guerre ont subi un double préjudice matériel et moral : l'Etat leur doit donc une réparation dans ce double sens. Les orphelins de la guerre ne doivent souffrir ni dans leur corps, ni dans leur avenir social. La loi concernant les Pupilles affirme donc les devoirs, les obligations de l'Etat envers eux au sujet du double préjudice causé par la guerre · c'est ce préjudice que la loi s'efforce de réparer dans la mesure du possible ; la Nation leur doit un appui moral et matériel jusqu'au jour où ils seront des hommes. C'est ce qu'exprime la loi en disant : « Les enfants adoptés ont droit à la protection, au soutien moral et matériel de l'Etat pour leur éducation dans les conditions prévues par la loi, et ce, jusqu'à l'accomplissement de leur majorité ».

Section I. — **Avantages matériels**

La loi du 27 juillet 1917 est d'abord une œuvre de réparation matérielle, une loi d'assistance, de secours. Elle complète l'œuvre de la pension avec laquelle il ne faut pas la confondre, car il y a certaines différences entre pension et secours. La pension est une dette absolue, indiscutable, impersonnelle. Le secours, au contraire, n'a pas de caractère aussi rigoureux. Ce n'est pas à dire qu'il soit possible de s'en affranchir, cependant

il doit être départi avec juste mesure et tenant compte de la situation des familles, du bénéfice que le pupille sera susceptible d'entirer, enfin sous réserve du contrôle de l'usage qui en est fait.

Le secours est donc attribué seulement aux enfants pauvres et à ceux qui, par leur intelligence et leurs aptitudes naturelles réclament des moyens de développement et d'instruction que la médiocre aisance de leur famille ne pourrait leur procurer. Ce secours, cette subvention, n'est pas un droit comme la pension. Elle n'est accordée qu'en cas d'insuffisance des ressources matérielles des familles. En ce qui concerne cette question du secours, le rôle des correspondants est de s'attacher à faire comprendre que les subventions ne sont accordées qu'après examen et vérification de chaque cas particulier, examen dont le soin et la responsabilité incombent à la Section cantonale. L'Office départemental ne peut agir qu'après s'être renseigné par les correspondants cantonaux qui, seuls, sont en état de donner une appréciation raisonnable des situations.

Les passages suivants de la circulaire du 30 mars 1920 de l'Office national peuvent donner une idée du sens dans lequel il entend que doivent être calculées et distribuées ces subventions: « L'attribution de la subvention dépend de trois éléments essentiels : 1° le coût de la vie ; 2° les ressources de la famille ; 3° la situation spéciale

du pupille : âge, état de santé, milieu dans lequel il vit, genre d'éducation qu'il doit recevoir ».

C'est en examinant ces multiples situations que l'on peut, suivant les cas, augmenter ou diminuer les subventions. Dans la généralité des cas, la pension, la majoration de pension, le travail de la mère qui doit entrer en ligne de compte, suffisent pour assurer l'entretien du pupille jusqu'au moment de la formation professionnelle. En suivant les instructions de l'Office national et en les appliquant avec méthode et sans rigueur, il est aisé de distinguer les Pupilles ayant absolument besoin de secours d'entretien de ceux qu'il y aura lieu d'aider de subventions exceptionnelles.

Du principe que la concession et le taux des subventions dépendent des besoins particuliers de chaque Pupille, il résulte que ces subventions sont sujettes à révision. Il existe trois sortes de révisions :

1° *Révision ouverte en permanence.* — Les sections cantonales, qui doivent renseigner sur la nécessité d'accorder une subvention plus ou moins importante à tel ou tel pupille doivent aussi faire connaître leur avis dès qu'elles connaîtraient des circonstances susceptibles d'amener la suppression, la réduction ou l'augmentation du secours.

2° *Révision automatique.* — D'après la vo-

lonté de l'Office national, toute subvention d'entretien doit être supprimée sans avis préalable au pupille qui a atteint l'âge de 13 ans révolus. Ces subventions peuvent cependant être continuées dans certains cas après 13 ans : maladie du pupille, retard dans les études, en tout cas, un avis motivé doit être adressé à l'avance, afin de prévenir la suppresion automatique.

3° *Révision générale* — Une révision générale a été ordonnée par l'Office national au mois de mai 1920. Cette révision ne put être faite qu'insensiblement à mesure que les sections cantonales faisaient parvenir le résultat de leurs enquêtes sur chaque cas particulier. De cela, il résulte que de nombreuses suppressions ont été faites, car, nous le répétons encore, la pensée formelle de l'Office national est que la pension de la mère, la majoration de pension et le travail de la mère doivent entrer en ligne de compte pour l'entretien du pupille.

Dès qu'un enfant est adopté par la nation, il a droit jusqu'à l'âge de 21 ans aux avantages suivants :

§ 1. — *Subvention d'entretien.*

Cette subvention, dont il a déjà été question, est donnée chaque fois que les pensions accordées aux veuves ou aux orphelins jointes aux

ressources des familles sont insuffisantes pour assurer l'entretien matériel du pupille. Dans ce cas la loi accorde à l'enfant un secours variable avec chaque cas impartialement et sérieusement examiné

Ce serait méconnaître l'intention du législateur en refusant systématiquement tout secours matériel aux enfants « non indigents ». Celui-ci a voulu assurer le développement du pupille dans les conditions que le père eut désirées s'il avait vécu ou qu'il souhaite, s'il a survécu aux blessures ou maladies provenant de la guerre. De ce qu'une famille n'est pas nécessiteuse, il ne s'ensuit pas qu'elle n'a besoin d'aucun secours matériel, il ne suffit pas que l'enfant ait la bouchée de pain et le vêtement strictement indispensable assurés; on doit lui assurer une existence honorable et décente à peu près conforme à celle que lui assurait le père de son vivant; c'est le rôle des Sections cantonales de faire des enquêtes intelligentes et éclairées

La subvention d'entretien permanent doit être en général une exception et ne doit être accordée que dans le cas d'insuffisance permanente des ressources familiales, les subventions les plus fréquemment accordées doivent être les subventions provisoires destinées à venir en aide dans un cas d'insuffisance matérielle momentanée, provoquée par la maladie, le chômage ou toute autre cause qui diminuerait le bien-être, la sécurité du pu-

pille. Les mères doivent vivre et élever leurs enfants en toute sécurité, assurées qu'elles sont que leurs enfants ne souffriront pas, que toute demande de secours faite dans un moment de gêne sera bien accueillie et examinée avec bienveillance et que grâce à l'aide rapide de l'Office national, leurs enfants seront à l'abri de tout besoin et qu'elles n'ont pas à avoir pour eux le souci angoissant du lendemain.

Donc, en résumé, sauf exceptions assez rares, les subventions d'entretien prendront fin automatiquement quand le pupille atteindra l'âge de 13 ans révolus.

§ 2. — *Subventions spéciales pour frais de maladies ou de traitement prolongé.*

Les enfants bénéficiaires de la loi dont l'état de santé nécessite des soins médicaux et dont les ressources des parents ne permettraient pas d'en supporter la dépense ont droit gratuitement aux visites du médecin et aux médicaments. Ils peuvent même, s'ils sont atteints d'affections chroniques susceptibles d'être guéries par un séjour à la montagne ou aux eaux ou à la mer, obtenir une subvention spéciale à cet effet, mais il va sans dire que dans ces cas, ces subventions seront basées sur le certificat médical qu'ils présenteront indiquant leur état de santé, la nature du mal et l'opportunité de tels soins.

§ 3. — *Subventions d'apprentissage.*

L'apprentissage doit être entendu dans le sens le plus large et se concilier avec la situation de chaque enfant. Le pupille mis en apprentissage à l'usine, à l'agriculture, chez un petit patron, reçoit une subvention dont le but est de dédommager la famille de la perte pécuniaire qu'elle subit du fait du retard apporté à la rémunération du travail de l'enfant. Il appartient principalement à l'Office cantonal de veiller à ce que l'apprentissage soit garanti par un contrat régulier laissé au secrétariat du Conseil des prud'hommes ou au greffe de la Justice de paix. Si le pupille fait son apprentissage chez un ascendant, il sera facile de s'en assurer, mais même dans le cas où c'est dans la famille que le pupille apprend un métier, il reçoit une subvention d'apprentissage.

Les subventions d'entretien étant, en principe, supprimées au pupille à l'âge de 13 ans, il faut provoquer le plus grand nombre possible d'apprentissages afin que la subvention d'apprentissage vienne remplacer la subvention supprimée et afin que la gêne provenant de la suppression de ce secours ne se fasse pas sentir. Il est bon, au sujet de l'apprentissage, d'éclairer les familles sur ce qui est réellement l'intérêt des enfants. Beaucoup de ces enfants, à peine adolescents, trouvent des emplois rétribués et les

parents, tentés par l'appât d'un salaire immédiat, négligent l'apprentissage sans se rendre compte que l'avenir de leurs enfants est sacrifié pour des avantages peu durables. Il faut tâcher de persuader les familles de cette idée qu'elles ont l'obligation de faire de leurs enfants autre chose que des manœuvres condamnés toute leur vie à une existence précaire et diminuée.

§ 4. — *Subventions de frais d'études.*

Pour certains Pupilles, une subvention de frais d'études peut remplacer une subvention d'apprentissage et même, dans certains cas, cette subvention peut être accordée à des enfants de moins de 13 ans et se cumuler avec la subvention d'entretien. Pour les enfants au-dessus de 13 ans qui ont les aptitudes nécessaires pour continuer leurs études au-delà de l'école primaire, l'Etat peut leur accorder des bourses dans les établissements (lycées, écoles primaires supérieures, écoles professionnelles, écoles techniques, etc.) ou, dans certains cas, des subventions leur permettant de continuer leurs études dans une école libre.

La volonté du père défunt, et à son défaut de la mère, doit, en matière d'éducation, être rigoureusement observée : leurs traditions, leurs croyances en ce qui concerne l'éducation de la famille française, doivent être scrupuleusement respectées. La loi respectueuse des droits de la

famille n'apporte là aussi aucune atténuation à ce qui est l'attribut de la puissance paternelle, le droit de diriger comme il lui convient l'éducation de l'enfant. Le devoir de l'Office étant de surveiller le développement normal du Pupille professionnellement et moralement, il était utile de donner à ce sujet-là des ordres définis aux Offices départementaux. Le législateur a su concilier ces deux points de vue en disant impérativement : « L'Office départemental veille à l'observation des lois sur l'enseignement obligatoire: il accorde des subventions en vue de faciliter l'éducation et le développement normal du Pupille tout en respectant, ajoute le texte, « la liberté des parents et des tuteurs, et, le cas échéant, la volonté testamentaire du père en ce qui concerne le choix des moyens d'enseignement ».

Affirmation du principe de la liberté d'enseignement.

Le principe de la liberté d'enseignement se trouve une fois de plus affirmé. La loi veut que l'enfant fréquente l'école afin qu'il ait une instruction qui fasse de lui un citoyen utile. L'Office départemental veillera à cela ; mais parents ou tuteurs choisiront l'école qui leur conviendra, laïque ou confessionnelle, suivant leurs préférences et leurs croyances, rien ne pourra être entrepris contre ce choix. Si le père mort a

exprimé sa volonté de façon certaine, authentique, elle devra être respectée ainsi que la volonté de la mère ayant exercé la puissance paternelle.

Une difficulté était à vaincre. Pour le Pupille dont la famille est aisée, le choix de l'école ne rencontre aucune difficulté ; l'enfant poursuit ses études aux frais des siens qui choisissent l'école qui leur convient. Mais quelle sera la situation de la mère qui ne sera pas assez aisée pour assumer cette charge et qui désire confier son enfant à un établissement autre que les écoles laïques ? Elle refusera naturellement pour son enfant les bourses qu'on lui offrira dans les lycées ou collèges, car elle ne voudra pas aller contre la volonté du père ou faire violence à ses propres sentiments. C'est ici que le législateur a prouvé quel était son respect de la puissance paternelle : on ne pourra donner de bourse au Pupille dans un établissement d'enseignement privé, mais il sera donné à la mère une subvention lui permettant de faire élever son enfant suivant la volonté exprimée par le disparu ou suivant ses sentiments personnels. Ces dispositions ressortent nettement des déclarations de M. Painlevé, ministre de l'Instruction publique, à la tribune du Sénat.

Ainsi donc, dans toutes les hypothèses, la liberté des familles sera scrupuleusement respectée quant au choix de l'école.

§ 5. — *Placement, situation.*

L'apprentissage terminé ou les études finies, le Pupille ne sera pas abandonné à lui-même ; il sera suivi, guidé dans la carrière qu'il aura choisie, et même favorisé. Le rôle de l'Office départemental est, à cette occasion, d'une grande utilité. Il est de l'intérêt de l'enfant et de l'intérêt national de ne pas se désintéresser de cette question. C'est, en effet, en entrant dans la vie, que l'adolescent aura peut-être le plus besoin d'un appui, d'une protection bienveillante et tolérante. Cette protection s'exercera notamment en veillant scrupuleusement à l'exécution des lois sociales qui intéressent l'adolescent : lois sur les accidents du travail, sur les retraites ouvrières, etc.

Section II. — Avantages moraux

Tout aussi précieux que le rôle matériel est le rôle moral de persuasion de l'Office départemental. Sans qu'il ait mainmise sur le Pupille, il aide grand nombre de parents à remplir leurs devoirs et les éclaire sur ces devoirs.

Il doit les mettre en garde contre certaines négligences, défaillances ou ignorances de nature à entraver l'avenir de l'enfant. M. Bérard écrit à ce sujet : « Tel parent, tel tuteur mal conseillé et pour ne point se séparer de lui au sortir de

l'école primaire, l'élève dans des routines personnelles qui ne sauraient se couvrir du vocable de la tradition. L'enfant est intelligent, bien doué; pourvu d'une instruction technique, il occuperait une situation honorable dans l'industrie. Paysan, s'il recevait un enseignement moderne, il serait plus tard, pour tous les paysans de son milieu, un exemple et un guide ». Les représentants du service public des Pupilles n'excèderont certainement pas leur rôle et ils ne passeront pas pour empiéter sur les libertés nécessaires si, dans l'intérêt de la société, ils s'efforcent de montrer à ce parent, à ce tuteur, où est le véritable intérêt de l'enfant.

D'ailleurs, si le père était vivant, il est certain qu'il eût tout fait pour que son fils arrive à une situation honorable ; la Nation ne doit pas faire moins que le père n'eût fait s'il n'était mort pour la Patrie ; ce serait de l'ingratitude.

Cette question a une grande importance : l'intérêt du Pupille est lié à celui de la Nation. Au milieu des vides et des ruines causés par la guerre, un travail de reconstitution nationale est nécessaire et la protection que la Nation donnera à ses Pupilles servira à reconstituer ses forces de travail et de rayonnement. Nécessité donc de tenir compte de l'intérêt particulier du Pupille et de l'intérêt national.

Comment le service public des Pupilles préparera-t-il pour cette grande œuvre les milliers

d'enfants et de jeunes gens dont elle prend la charge ? Quels conseils donnera-t-il aux familles afin de mener cette tâche à bien ?

En principe, le Pupille ne devra pas être détourné de la voie où son père l'eût guidé. On doit éviter de l'enlever à son milieu et de rompre ses traditions de famille.

Paysan, par exemple, on ne devra pas le détourner de la terre, mais on devra tâcher de lui donner une instruction et une éducation professionnelles, telles, qu'il soit dans son milieu un promoteur du progrès.

La bataille économique réclame une armée d'élite et des cadres solides ; il faut essayer de trouver cela parmi les Pupilles.

Sans écarter systématiquement des études universitaires et des carrières libérales ceux qui auraient des aptitudes spéciales, il ne faut cependant pas oublier que la France doit avant tout retrouver sa puissance intellectuelle, agricole et commerciale. Les pères ont sauvegardé notre indépendance nationale ; la tâche des enfants qui consiste à relever nos ruines sera aussi louable et aussi noble. Nous devons y préparer nos Pupilles en complète communion d'idées et d'efforts avec les familles.

Pour l'aider dans cette tâche, la Nation fait appel aux familles genéreuses et aussi aux œuvres.

Rôle des œuvres

Si l'Office entre en collaboration avec les familles, il doit aussi collaborer avec les œuvres qui ont jusqu'ici assumé le patronage des orphelins de la guerre. L'Etat, en assumant la responsabilité des orphelins de la guerre, n'a pas méconnu les services rendus par l'initiative privée, ni songé à contrarier son action. Au contraire, il a prévu que cette action pourrait continuer à s'exercer en harmonie avec les organes administratifs créés par la loi, et pour que cette harmonie soit efficace, une large place a été faite dans le Conseil supérieur de l'Office et dans les Offices départementaux aux représentants des œuvres philanthropiques patronant les orphelins. Les œuvres auront ainsi une influence légitime sur l'application de la loi, leurs représentants apporteront dans les Offices le concours précieux de leur expérience. De plus, si l'on songe au nombre considérable de Pupilles dont les Offices ont à s'occuper, à la lourdeur de leur tâche, il semble qu'en acceptant la collaboration de l'initiative privée, des œuvres en un mot, cette tâche sera simplifiée et menée plus efficacement à bien. On ne peut, en toute justice, demander aux syndicats professionnels, ouvriers ou patronaux, de se désintéresser brusquement des enfants qu'ils ont entourés de leur sollicitude et qu'ils ont assisté

pendant 5 ans, sous prétexte que ces Pupilles sont devenus « Pupilles de la Nation ».

De plus, si le Pupille doit, en principe, vivre dans le milieu familial, il pourrait arriver que les circonstances exigent qu'il soit placé dans un établissement de patronage et d'éducation ; on s'adressera alors aux œuvres nées de ce grand mouvement de philanthropie et de patriotisme qui a amené tant d'âmes généreuses à s'occuper des plus pitoyables victimes de la guerre.

Toutes garanties exigées par la loi, les œuvres pourront donc continuer à exercer leur action bienfaisante.

L'Etat est dans l'obligation d'exiger une garantie en ce qui concerne les œuvres et les particuliers à qui serait confiée la garde des Pupilles ; ces garanties, établies sur des bases aussi larges que possible, l'Etat doit les demander. Un père de famille, avant de confier son enfant à une institution, se préoccupe de la moralité du directeur, des conditions d'hygiène de la maison, de la compétence des maîtres. L'Etat doit avoir le même souci à l'égard de ses Pupilles : il doit se prémunir contre toute entreprise où les orphelins seraient maltraités et exploités, mais il ne refuse pas l'aide des œuvres sérieuses, réellement soucieuses des intérêts matériels et moraux des enfants qui leur sont confiés.

Les conditions exigées des œuvres qui demandent à recevoir des Pupilles de la Nation sont

contenues dans le décret du 3 juillet 1918. Ce décret institue le régime de l'autorisation préalable accordée par le préfet s'il s'agit de particuliers ou d'œuvres dont l'action est limitée à un seul département ; par le ministre de l'Instruction publique s'il s'agit d'une œuvre dont l'action doit s'étendre à plusieurs départements.

En ce qui concerne les particuliers, ils ne peuvent être autorisés à recevoir en garde des Pupilles de la Nation s'ils ne sont Français (sauf dérogation admise par décision du ministre de l'Instruction publique) et s'ils ne sont âgés de 25 ans révolus.

De même, nul établissement ne peut recevoir des Pupilles en garde si son directeur n'est Français et âgé de 25 ans révolus ou s'il a subi une condamnation judiciaire.

Tout arrêté portant refus ou retrait d'autorisation doit être motivé. Le retrait d'autorisation est de la compétence exclusive du ministre, même si c'est le préfet qui avait donné l'agrément — et il ne peut être prononcé qu'après avis du Conseil d'Etat.

Tous ceux qui, particuliers, associations, œuvres, etc., reçoivent en garde des Pupilles de la Nation, doivent pourvoir à leur entretien, les tenir dans de bonnes conditions d'hygiène et de moralité, et veiller attentivement à leur développement physique, intellectuel et moral.

Ce décret ne s'applique en rien aux établisse-

ments publics de bienfaisance, organes administratifs de l'Etat, du département ou de la commune.

Le Conseil supérieur, soucieux de respecter la liberté des familles, a même décidé qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer le décret du 3 juillet 1918 quand il s'agit d'un établissement choisi par le père, la mère ou le tuteur. M. Bérard a fait au Conseil national une demande tendant à décider que la règle soit la même en ce qui concerne les établissements choisis par une œuvre qui aurait reçu l'autorisation de s'occuper des Pupilles.

La Section permanente a adopté, à la suite d'un rapport de M. Moniot, une solution d'après laquelle il y aurait une distinction à faire entre deux choses : l'enseignement et l'entretien des Pupilles. Dans le décret, il n'est pas question d'enseignement, par conséquent la liberté d'enseignement n'est pas en cause. Aussi les œuvres qui, après autorisation, auront reçu en garde des Pupilles de la Nation, sont libres de les envoyer à telle école qui leur conviendra. Il y est uniquement question de l'entretien, aussi les œuvres doivent se conformer aux dispositions du décret et n'ont pas, par suite, le droit de confier à qui bon leur semble le soin de les loger, de les nourrir, de les vêtir.

En fait, on ne tient aucun compte de cette distinction, et si les pensionnats privés, choisis

pour les Pupilles avec l'assentiment du père, de la mère ou du tuteur, ne sont pas tenus de se conformer aux prescriptions du décret du 3 juillet 1918, l'établissement, choisi par une association ou un particulier qui a la garde de l'enfant, est tenu de s'y conformer sans qu'il y ait lieu de faire une distinction entre enseignement et entretien.

CONCLUSION

Sans la loi du 27 juillet 1917, dans des cas très nombreux, l'orphelin de guerre, privé de toute famille et de tout asile, serait confié à l'Assistance publique. Il n'est point douteux que le service de l'Assistance publique soit de ceux qui honorent le plus l'Administration française, et le personnel était digne et absolument qualifié pour recevoir la garde de nos orphelins; mais il était impossible, à raison même de la qualité de leurs pères et de la cause à laquelle ceux-ci s'étaient sacrifiés, d'assimiler en fait les Pupilles de la Nation à des enfants abandonnés, et cette raison était assez impérieuse pour déterminer le législateur à intervenir.

Quant à l'organisation de la tutelle suivant les règles du Code civil, juristes et praticiens s'accordent depuis longtemps à en critiquer les défectuosités et les insuffisances. La tutelle apparaît pratiquement comme une mesure de pro-

tection du patrimoine : le Conseil de famille n'est généralement qu'une assemblée de figurants appelés à donner leur avis sur des questions d'intérêts qui les laissent profondément indifférents. La loi du 27 juillet 1917 sur les orphelins de guerre, tout en étant une loi d'assistance, a cherché à remédier à cet état de choses en renforçant et en complétant les règles du droit commun en matière de tutelle, sans cependant, nous l'avons vu plus haut, renoncer à la conception familiale, traditionnelle, du droit français pour adopter la conception étatiste qui a prévalu dans plusieurs législations européennes, notamment dans le Code civil allemand.

Ces avantages suffisent amplement à justifier l'institution des Pupilles de la Nation, œuvre à laquelle ont été invitées à concourir la Nation, la famille, l'initiative privée, en un mot toutes les forces, toutes les bonnes volontés.

Cette institution n'est-elle pas, en effet, d'ordre social plutôt que juridique ?

M. Bérard, dans son rapport à la Chambre des députés, le 29 décembre 1916, en a dégagé magistralement l'essence et la raison profonde. « La loi sur les Pupilles de la Nation, dit-il, procède de certaines idées de droit social qui ont trouvé leur expression dans les théories de la solidarité nationale ou plutôt de la solidarité des Français. De ces idées, des philosophes et

des hommes d'Etat tels que M. Léon Bourgeois, s'étaient faits les théoriciens et les apôtres. On a vu par la guerre que les malheurs d'une partie de la Nation atteignent la Nation toute entière... A cette répercussion exacte et fatale des souffrances, à cette équivalence des intérêts devait correspondre une égale répartition des charges et une juste réciprocité des devoirs. Devoir pour tous les Français, puisqu'ils sont pareillement intéressés à la restauration de la vie nationale, de contribuer, selon leurs moyens, à la réparation des dommages matériels causés par l'agression allemande. Devoir de même pour tous de réparer, dans la plus large mesure, le plus grand préjudice moral que l'être humain puisse subir du fait de la guerre ».

C'est, de plus, un devoir d'intérêt national : la guerre a diminué l'élite dans tous les ordres de l'activité intellectuelle et de travail ; il faut réparer ces ruines, combler ces vides. Nous devons compter beaucoup, pour cela, sur les enfants de nos morts; leur intérêt est lié au nôtre. Au milieu de nos ruines, nous avons à entreprendre un grand travail de reconstitution nationale, et la protection que la Nation donnera aux Pupilles en fera des hommes capables de se vouer à cette œuvre de reconstitution, qui est pour la France si importante. Or, c'est seulement par une collaboration étroite du service public des Pupilles de la Nation, des œuvres et

des familles françaises, que l'on arrivera à ce résultat.

Vu :

Rennes, le 12 octobre 1921.

Le professeur chargé de l'examen de la Thèse,

Ch. BLONDEL.

Vu :

Rennes, le 22 octobre 1921.

Le Doyen de la Faculté,

Ch. TURGEON.

Vu et permis d'imprimer :

Rennes, le 25 octobre 1921.

Le Recteur,

L. GÉRARD-VARET.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE 7

INTRODUCTION 9

CHAPITRE I. — Des enfants bénéficiaires de la loi 19

CHAPITRE II. — Comment sera reconnu le droit de l'enfant. 27

Section I. — Autorité compétente 27
Section II. — Forme de la demande 30

CHAPITRE III. — Services publics 45

Section I. — Office national 45
Section II. — Office départemental 53
Section III. — Office cantonal 62

CHAPITRE IV. — Mesures adoptées pour assurer la protection de l'enfant 66

Section I. — Conseil de famille 68
Section II. — Tutelle 74
Section III. — Conseiller de tutulle 77

CHAPITRE V. — Avantages de cette institution 85
Section I. — Avantages matériels 86
Section II. — Avantages moraux 96

CONCLUSION 105

IMPRIMERIE MODERNE (Association Ouvrière)